

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

THÉORIE DU CONVOI

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 8 Novembre 1910, à 3 heures,

PAR

M. BEUGNOT

Président : M. CAPITANT,

Suffragants : { *M. RENAULT, professeur.*
M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1910

mas,

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

THÉORIE DU CONVOI

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Mardi 8 novembre 1910, à 3 heures,

PAR

M. BEUGNOT

Président : M. CAPITANT,

*Suffragants : { M. RENAULT, professeur.
M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1910



THÉORIE DU CONVOI

Les auteurs sont unanimes pour admettre que l'usage consistant à faire escorter sur mer, convoier les navires de commerce remonte aux temps les plus anciens. Il n'y a rien d'étonnant à ce qu'il se soit passé sur mer ce qui s'est produit depuis longtemps et ce qui se produit encore sur terre dans les contrées où les routes ne sont pas sûres. Les voyageurs se forment en caravanes. On se groupe pour pouvoir, le cas échéant, mieux se défendre. Aussi, avant la formation des flottes de guerre, les navires de commerce se prêtaient mutuellement secours. Dans ce but, ils marchaient de conserve, et quelquefois « en se tenant par le câble » (1). Les attaques des pirates, très fréquentes et toujours à craindre, donnèrent à ces groupements une utilité plus grande encore. Aussi furent-ils nombreux au moyen âge où plusieurs vaisseaux ainsi réunis formaient ce qu'on appelait alors une *amirauté*. Ils se choisissaient un chef qu'on désignait sous le nom *d'amiral*. Les conditions de

(1) Cauchy, *Le droit maritime international*, t. II, p. 224.

cette société étaient consignées dans un acte écrit, connu sous le nom de *lettre d'amirauté* (1).

» Ces associations, lisons-nous dans Gilles (2), à la fois maritimes et commerciales, se donnèrent même toute une législation propre qui ajoutait à leur caractère mercantile celui des armements en guerre, ainsi qu'on le voit notamment par les lois de Wisby, par les règlements d'Enchuysen, par la célèbre et puissante ligue maritime qui se constitua au XIII^e siècle sous le nom de Ligue hanséatique (3). Cette dernière association est comme le joint intermédiaire qui sépare le convoi moderne des anciennes expéditions nautiques. »

A la fin du moyen âge, quand disparut la règle prépondérante à la période précédente, d'après laquelle chacun avait à pourvoir personnellement à sa propre défense, ces associations de particuliers perdirent leur raison d'être. Quand les Etats se formèrent et prirent conscience de leur rôle, les gouvernements, dont la mission essentielle consiste à protéger leurs ressortissants dans toutes les circonstances, se chargèrent de former eux-mêmes les convois en vue de protéger les bâtiments marchands appartenant à leurs nationaux contre les attaques des pirates et l'arrogance des corsaires (4). Il

(1) Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, chapitre IV, p. 318 et s.

(2) Gilles, *Du droit de visite spécialement en cas de guerre*, thèse, 1895, Aix.

(3) Calvo, *Dictionnaire manuel de diplomatie*, t. V, p. 226.

(4) Pohls, p. 1197, rapporté dans Gessner.

est même permis de penser que les forces navales, dans les premiers Etats maritimes, furent, dès le début, organisées spécialement en vue d'escorter les navires marchands pendant la guerre, pour les protéger contre les attaques dont ils pourraient être l'objet, en tout temps.

D'après Cauchy (1), cette protection armée s'étendait à toutes les sortes d'avaries auxquelles le commerce de mer pouvait, à cette époque, se trouver exposé, en particulier à celles qui pouvaient résulter des hostilités, au cours d'une guerre dans laquelle n'était pas engagée la nation dont dépendaient les navires. Parmi ces dangers figurait en première ligne le droit de visite exercé par les belligérants et surtout par les corsaires. Ces derniers profitaient de l'exercice de ce droit pour commettre toutes sortes de violences, d'outrages et de pillages. C'est dans ces conditions que vint aux souverains la pensée de soutenir que les navires de commerce neutres, marchant sous l'escorte d'un bâtiment de guerre, devaient être exemptés de la visite. Le commandant militaire du convoi est leur délégué, leur représentant ; sa conduite, tous ses actes en temps de guerre maritime sont l'expression de la volonté du souverain ; ils ont par suite la même valeur que les actes de celui-ci. Ce dernier ayant donc déclaré sa volonté de rester neutre au milieu des hostilités en cours, les actes des commandants de ses navires qui lui sont soumis, d'après les rè-

(1) *Loc. cit.*, p. 225, t. IV.

gles étroites et rigoureuses de la hiérarchie et de la discipline, ne sauraient être interprétés comme pouvant ne pas être conformes à la volonté exprimée par le souverain. Il ne pourrait en être ainsi que parce que la discipline ne serait pas respectée ou parce que le souverain aurait donné des ordres en contradiction avec ses déclarations relativement à la neutralité. L'une et l'autre explication seraient également injurieuses et contraires à la courtoisie internationale. C'est sous l'influence de ces considérations que les peuples commerçants ont depuis longtemps recouru au *convoi* pour faire bénéficier leur commerce des avantages qu'il peut procurer. Et c'est ainsi que s'est établie la règle en vertu de laquelle la déclaration du commandant militaire d'un convoi, faite sur son honneur, que les navires qui le composent appartiennent à la nation qu'il représente et ne transportent ni contrebande de guerre, ni personnel, ni marchandises ennemis, dispense ces navires de la visite.

L'utilité primitive du convoi étant celle que nous venons de dire, nous verrons, au cours de l'historique que nous allons faire de cette pratique, que son but essentiel consiste uniquement, de nos jours, à faire obstacle, au cours de la guerre maritime, à l'exercice du droit de visite, ou mieux, à modifier l'exercice de ce droit. Au cas où il y a convoi, l'officier qui le commande se borne donc à déclarer sur sa parole d'honneur que les navires

placés sous sa protection et sous son escorte appartiennent à l'Etat dont il arbore le pavillon, et s'ils sont à destination d'un port ennemi, qu'ils ne transportent pas de contrebande de guerre. Moyennant ces déclarations, la visite ne doit pas avoir lieu.

Il résulte de ce qui précède qu'une étude sur le convoi ne saurait être complète si elle n'est précédée d'un exposé sommaire sur le droit de visite et les conditions dans lesquelles s'exerce ce dernier. Cela permettra de montrer les inconvénients qu'il entraîne et par suite apparaîtront l'utilité et les avantages du convoi. Ces divers points feront l'objet d'un rapide exposé dans un premier chapitre. Nous ferons ensuite l'historique du convoi, afin de montrer comment cette pratique s'est généralisée et a fini par être universellement adoptée. Nous aurons à reproduire les considérations et les arguments au moyen desquels on la justifie, ainsi que les opinions des auteurs et les solutions adoptées sur ce point par les diverses nations et, en particulier, celles qui résultent des instructions données à l'occasion des dernières guerres maritimes.

Nous rappellerons ensuite les conditions dans lesquelles s'est réunie la conférence navale de Londres ; nous examinerons, d'après les memorandums, les divers points de vue présentés, au sujet du convoi, par les diverses nations qui ont pris part à la conférence. Nous terminerons en examinant les solutions actuellement

adoptées, en cette matière, par les signataires de la Convention de Londres, telles qu'elles résultent des discussions qui y ont eu lieu, des déclarations qui y furent faites, et des textes mêmes de la Convention.

TITRE PREMIER

Du droit de visite.

CHAPITRE UNIQUE

SA RAISON D'ÊTRE. — DES CONDITIONS DANS LESQUELLES
IL S'EXERCE. — DES NAVIRES SOUMIS A LA VISITE.
DES INCONVÉNIENTS QU'IL ENTRAÎNE.

Le droit de visite résulte du but même que se proposent les belligérants par la guerre maritime. Ce but consistant à forcer l'ennemi à se soumettre aux conditions du vainqueur, le moyen le plus efficace de forcer la soumission de l'adversaire est de lui interdire l'usage de la mer. Dans ce but, on s'efforce de capturer tous ses navires et, dans certains cas, ses cargaisons. Pour cela il faut reconnaître les premiers et visiter les secondes. Mais pour déterminer la nationalité d'un navire, une simple surveillance de la mer ne suffit pas. Outre qu'elle ne s'affirme pas toujours extérieurement, en temps de guerre, les sujets des Etats belligérants ont trop d'inté-

rêt à la dissimuler pour que ceux-ci se contentent des indications qui leur sont fournies par les signes extérieurs, par une surveillance qui s'exercerait à distance sans moyen de vérifier l'exactitude et la sincérité des apparences. Il appartient donc au croiseur de l'un des belligérants, quand il rencontre en pleine mer un navire de commerce, de s'assurer de la nationalité de ce bâtiment et de vérifier qu'il se conforme à l'impartialité et à l'abstention qui sont les éléments essentiels de la neutralité. Pour lui permettre ces diverses vérifications, on lui reconnaît le *droit de visite*, « terme impropre et équivoque, au dire de M. Dupuis (1), qui désigne et qui confond, en réalité, plusieurs opérations distinctes » que nous allons analyser d'après cet auteur.

Ces opérations consistent d'abord dans la détermination de la nationalité du navire ; quand on aura établi que l'on se trouve en présence d'un bâtiment neutre, il restera à vérifier sa destination et la nature de sa cargaison, afin de s'assurer si celles-ci ne présentent rien de contraire à la neutralité.

Pour déterminer la nationalité d'un navire, on procède à ce qu'on appelle, en France, *l'enquête du pavillon*. Elle s'exerce à l'égard de tous les navires, aussi bien de ceux qui appartiennent à des neutres que de ceux appartenant à des ennemis, puisqu'elle a pour but précisément de déterminer ce point. Elle consiste dans

(1) *Du droit de la guerre maritime*, p. 297.

l'examen des *pièces de bord* aux différents points de vue suivants : « Si le navire arrêté a le droit de porter le pavillon qu'il arbore, s'il relève effectivement de l'Etat dont il se réclame, si, de plus, aucune déchéance ne le prive, au point de vue du droit de guerre, du caractère neutre qu'il invoque ». Si, de cet examen, résulte le caractère ennemi du navire, une plus ample enquête est superflue, toutes autres recherches inutiles, l'exercice du droit de visite se borne à ces constatations, la saisie peut avoir lieu. Elle est justifiée.

Au contraire, quand le caractère neutre du bâtiment est dûment établi, tout n'est pas dit. Il reste, comme nous l'avons vu, à vérifier si le navire n'est pas à destination d'un port ennemi ou d'un port bloqué et s'il ne transporte pas de la contrebande de guerre, en un mot, s'il ne commet aucun acte susceptible de lui faire perdre le bénéfice de sa neutralité. Les vérifications auxquelles donneront lieu ces divers points commenceront encore par l'examen des *papiers de bord*, à ces divers points de vue. S'ils sont en règle, qu'ils paraissent et soient sincères, qu'ils ne provoquent aucun soupçon, la visite est terminée. « La visite, écrivait, au mois d'avril 1800, le ministre danois, comte de Bernstorf, la visite est fondée sur le droit de reconnaître le pavillon des navires neutres et d'examiner leurs papiers. Il ne s'agit que de constater leur neutralité et la régularité de leurs expéditions. Les papiers de ces bâtiments étant trouvés en règle, aucune visite ultérieure ne peut légalement avoir

lieu, et c'est par conséquent l'autorité du gouvernement au nom duquel ces documents ont été dressés et délivrés qui procure à la puissance belligérante la sûreté requise. »

Mais si l'officier visiteur a découvert, dans les pièces qui lui ont été présentées, quelque irrégularité, si elles sont ambiguës, équivoques, s'il les juge contradictoires, insuffisantes, en un mot, si l'examen auquel il vient de procéder a fait naître dans son esprit quelque soupçon, si même, durant son séjour à bord, il a pu relever dans l'attitude de l'équipage, dans celle du capitaine, dans les réponses qui lui ont été faites, ou même dans l'aménagement général du navire, des indices lui permettant de douter de l'exactitude ou de la sincérité des pièces qui lui ont été présentées, il a le droit alors de pousser plus loin son enquête. « Après avoir pris connaissance des papiers, dit M. Dupuis (1), il prendra connaissance des effets que ces papiers concernent ; il parcourra le vaisseau, en visitera les cales, fera ouvrir les cachettes supposées, exigera au besoin l'ouverture des caisses, se fera présenter les portions de la cargaison qu'il suspecte, ne s'arrêtera qu'après avoir surpris l'irrégularité qu'il soupçonne ou s'être convaincu, par une recherche minutieuse, du défaut de fondement de ses doutes. »

Tels sont les éléments essentiels du droit de visite, étant laissés systématiquement de côté les détails con-

(1) *Loc. cit.*, p. 298.

cernant chacun des points qui précèdent, ainsi que les difficultés (1) qu'ils soulèvent en pratique.

Les différentes opérations que nous venons d'exposer sont confondues, en France, sous la dénomination de *droit de visite*. En Angleterre, on comprend sous le terme *right of visit* qui est la traduction du précédent, les seules vérifications sur pièces, l'examen des papiers de bord, qu'il s'applique à la détermination de la nationalité du navire ou qu'il tende à constater la nature de la cargaison et sa destination. Quant aux recherches proprement dites, portant sur l'intérieur du navire et sur son contenu, que nous comprenons avec les précédentes dans la dénomination vague de droit de visite, les Anglais les désignent sous l'expression *right of search*. D'où l'appellation de *right of visit and search*, beaucoup plus expressive que notre trop compréhensif « droit de visite. »

Ce droit, dont il nous est impossible de faire ici l'historique, même sommaire, est d'origine très ancienne. Le *consulat de la mer* (2) qui constitue, d'après Gessner, le document le plus authentique des anciennes coutumes, et dont les dispositions ont servi de base au droit maritime international en Europe, suppose l'existence

(1) Voir à ce sujet Gilles, *loc. cit.*, *passim*.

(2) Cet ouvrage fut longtemps considéré comme le *coutumier général de la mer*. Ecrit en langue romane à Barcelone à la fin du XIII^e siècle, il fut traduit en français en 1577 par un avocat de Marseille, François Meysson.

de ce droit au chapitre 276, où il est dit : « Lorsqu'un navire armé... rencontre un navire marchand... si le navire qui sera pris appartient à des amis tandis que les marchandises qu'il porte appartiennent à des ennemis, l'amiral du vaisseau armé peut contraindre et forcer le vaisseau ami qu'il aura pris à lui apporter ce qui appartiendra à des ennemis. »

L'origine de ce droit est attribuée à la rivalité, à la jalousie mercantiles des républiques d'Italie, qui les amena à rechercher la propriété ennemie chargée sur navire neutre. Ces républiques ne tiraient leur puissance que du commerce ; la ruine du commerce entraînait la ruine de la nation. Comme ces villes étaient continuellement en guerre les unes contre les autres, anéantir le commerce de l'ennemi devait être l'objectif principal, unique peut-être, de chacun des adversaires. Le plus faible dut, dans ces luttes, « chercher à sauver au moins une partie de son négoce en se servant de navires neutres pour transporter en sûreté les marchandises que son pavillon ne pouvait plus protéger. L'adversaire, de son côté, fit tous ses efforts pour atteindre son ennemi jusque dans ses dernières ressources. Le seul moyen d'y parvenir était d'aller, sur le navire étranger, rechercher la marchandise ennemie qui y était chargée. Ce fut celui qu'on adopta » (1). Il ne s'agit pas là, remar-

(1) *Du droit de visite en temps de guerre*, par Duboc, R. D. I. P., 1897, p. 383.

quons-le, de contrebande de guerre. Le belligérant ne distingue pas entre les diverses catégories de marchandises. Il s'attache uniquement à la qualité de leur propriétaire. On saisissait toute cargaison appartenant à l'adversaire, d'après la règle reproduite par le *consulat de la mer*, parce que c'était un moyen de nuire à l'ennemi et que le but de la guerre consistait à lui faire le plus de mal possible.

De nos jours, le droit de visite constitue un moyen, à la disposition des belligérants, de vérifier, de s'assurer par eux-mêmes que les neutres remplissent exactement leurs devoirs. D'autre part, comme l'a dit l'abbé Galiani au siècle dernier, « le navigateur ne pouvait rester tranquille dans le doute sur les intentions des vaisseaux qu'il voit rôder autour de lui ; on ne peut donc lui contester le droit de s'enquérir qui ils sont : la visite n'est donc pas un acte de supériorité ou de juridiction ; c'est seulement un droit de défense naturelle ou de précaution. » Cette appréciation du droit de visite est encore confirmée par cela qu'il n'appartient qu'aux nations qui sont en état de guerre. Un navire de la marine militaire d'une puissance neutre ne serait pas admis à exiger que les croiseurs des belligérants fissent la preuve de leur qualité en subissant la visite. Les neutres n'ont pas le droit de visite (1).

(1) Perels, *Manuel de droit maritime international*, § 53, IX ; Bonfils et Fauchille, *Manuel de droit international public*, 5^e édit., n° 1592, p. 944.

L'état de guerre est une condition tellement essentielle de la visite que les représailles, qui, d'après le droit des gens, ne constituent pas la guerre, ne suffiraient à la justifier (1).

Il ne constitue pas non plus une atteinte à la souveraineté, à l'indépendance des neutres. Le croiseur qui visite le navire rencontré, dit Hautefeuille, poursuit un double but : s'assurer de sa nationalité pour savoir s'il est neutre ou ennemi ; en second lieu déterminer s'il n'a pas à bord de contrebande de guerre dans le cas où il serait à destination d'un port ennemi. « Pour apprécier la visite avec justesse, continue cet auteur, il ne faut pas perdre de vue que cette seconde partie a pour but réel de s'assurer de la neutralité du navire. Il est neutre par la nation, le fait est déjà constaté : il s'agit de constater s'il est neutre aussi par sa conduite, s'il ne s'est pas rangé volontairement sous la bannière ennemie en s'associant aux actes de guerre susceptibles de lui faire perdre sa qualité » (2).

Quoique d'origine très ancienne, comme nous l'avons déjà constaté, ce n'est, toutefois, que depuis le XVII^e siècle que le droit de visite a été bien précisé. Antérieu-

(1) Bonfils et Fauchille, *loc. cit.* En 1884, lors de son conflit avec la Chine, la France ne procéda pas à la visite des neutres tant que le différend garda le caractère de simples représailles ; elle ne l'exerça que le jour où la Grande-Bretagne déclara appliquer sa loi de neutralité.

(2) Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres*, t. III, p. 12 à 14 ; Perels, *loc. cit.*, p. 53.

rement, son exercice fut plusieurs fois dénié aux bel-ligérants, et il résulte des faits, en particulier de plu-sieurs traités du XV^e siècle consacrant la pratique rap-portée ci-dessous, que l'exercice de ce droit rencontra dès l'origine une grande résistance dans le domaine du droit international (1). La visite fut, pendant un certain temps, remplacée par une simple interrogation. « Le navire (2), hélé à petite distance, répondait aux ques-tions qui lui étaient posées, sous la foi du serment, et ses affirmations étaient tenues pour suffisantes. Les na-vires de commerce, à cette époque, n'étaient jamais certains de l'identité du navire visiteur. Était-ce un bâ-timent régulièrement armé, ou bien était-ce un pirate? En outre, les prétentions de l'Angleterre à la souverai-neté des mers ont inspiré de tout temps aux autres puis-sances maritimes de légitimes appréhensions, et celles-ci se sont toujours montrées fort peu disposées à recon-naître des droits dont celle-ci pouvait si facilement abuser ». Ainsi, Grotius (3) rapporte qu'après la paix de Vervins, la reine Elisabeth, continuant la guerre avec l'Espagne, pria le roi de France de permettre qu'elle fit visiter les vaisseaux français qui allaient en Espagne, pour se rendre compte s'ils ne portaient point de munitions de guerre. Mais il lui fut répondu par un

(1) *Le droit de visite en temps de guerre*, Duboc, *loc. cit.*, p. 384.

(2) *Ibid.*, p. 385.

(3) *De jure belli ac pacis.*, lib. III, cap. I, § 3, note 4.

refus, motivé par la raison que ce serait une occasion de favoriser le pillage et de troubler le commerce.

On voit par ce fait que la visite n'a pas toujours été admise sans contestation ni considérée comme l'exercice d'un droit. C'est le traité des Pyrénées (1659) conclu entre la France et l'Espagne qui régla pour la première fois tous les détails de l'exercice du droit de visite. Le traité d'Utrecht (1713) en reproduisit les dispositions principales. Il fut depuis reconnu par tous les traités conclus entre les puissances maritimes qui, au dire d'Hauteville (1), contiennent sans exception une réglementation plus ou moins claire, plus ou moins précise de la visite à exercer en pleine mer, et tous sont d'accord sur les points principaux de temps, de lieux, de formes. Mais de ce fait que le droit de visite est mentionné dans la plupart des traités, il n'en faudrait pas conclure qu'il n'est établi que par des conventions spéciales et formelles et n'est pas admis par le droit international coutumier. Ce serait une erreur. La pratique est uniforme et universelle sur ce point. Les traités européens s'y réfèrent comme à un droit preexistant. Les conventions spéciales qui y sont relatives ont uniquement pour but de le confirmer de manière à éviter les contestations, à en régler l'exercice, à en fixer les détails, et à mettre fin aux controverses sur les modes d'exécution.

Il a sa source, d'après Gilles (2), dans la justice et l'é-

(1) Duboc, *loc. cit.*, p. 27.

(2) *Loc. cit.*, p. 14.

quité, et dans le droit absolument indiscutable et sacré de la défense ; chacun des belligérants est dans la nécessité de vérifier, pour sa sûreté personnelle, si le navire qu'il rencontre dans ses parages n'appartiendrait pas à l'ennemi ou ne le favoriserait pas en portant de la contrebande de guerre. Ces mots ne sont que la paraphrase de la citation, déjà donnée, de l'abbé Galiani qui le qualifiait de « droit de défense naturelle ou de précaution. »

Le même auteur (1) attribue à quatre causes principales l'admission de la visite dans le droit conventionnel, où elle constituerait une forme nécessaire pour l'exercice d'un droit primitif qui n'est autre que le droit de guerre. Dans cet état, le droit de visite est nécessaire pour sanctionner l'obligation de *neutralité* qui incombe à tous autres que les belligérants ; il est la conséquence de l'admission, dans la guerre maritime, contrairement à ce qui se passe dans la guerre terrestre, du *droit de prise* ; il est nécessaire à raison de l'existence du *droit de blocus*, et enfin, pour permettre la *vérification du pavillon*, en raison des fraudes fréquentes commises à cette occasion. Voici les raisons et les titres sur lesquels se fondent les représentants de la nation qui l'a revendiqué avec le plus d'acharnement et l'a exercé avec le plus de rigueur. Pendant la période intermédiaire, le directoire, par un arrêté du 14 messidor an

(1) *Op. cit.*, p. 15.

IV, ayant décidé que la France en userait envers les bâtiments neutres « soit pour la confiscation, soit pour la visite ou préhension, de la même manière que les puissances neutres souffrent que les Anglais en usent à leur égard », le juge de l'amirauté de Londres, sir W. Scott (lord Stowel) fut amené à exposer la théorie officielle de l'Angleterre en la matière. Il le fit dans un discours reproduit dans le *Moniteur* du 26 thermidor an V (16 août 1797) où il s'exprime ainsi : « Les croiseurs patentés, dit-il, ont le droit de visiter les navires marchands en pleine mer, quels que soient ces bâtiments, leurs cargaisons et leur destination. *Ce principe est déduit du droit de la guerre maritime, qui permet de faire des prises sur mer.* Avant d'en faire, il faut avoir la liberté de s'assurer que l'on peut prendre, autrement la prise deviendrait impossible, et avant la visite des navires, on ne sait ni qui ils sont, ni quelle est la nature de leur cargaison, ni dans quel port ils se rendent : c'est pour s'en assurer que le droit de visite existe. *Ce droit est fondé aussi en pratique, son usage est constant, général, uniforme.* Il doit d'ailleurs être exercé avec le moins de rigueur et de vexations possibles : c'est bien un droit de la force, mais de la force légale » (1).

Il est plus difficile de justifier la visite, quand elle

(1) Gilles, *op. cit.*, p. 41. V. aussi plus loin comment lord Desart a justifié le droit de visite dans l'exposé qu'il a fait au nom de son gouvernement sur le convoi.

intervient non pour assurer l'observation du pavillon mais comme préliminaire du droit de prise. Dans ce cas, on ne peut la faire reposer que sur les seuls traités et les lois intérieures des peuples.

Quoi qu'il en soit, tous les auteurs (1) sont d'accord pour le reconnaître. Gessner (2) cite seulement deux publicistes qui refusent de l'admettre ; ce sont le Danois Bornemann et l'avocat hambourgeois Meno Pohls. Bornemann a publié sur ce sujet en 1801, à Copenhague, un ouvrage dans lequel il soutient que le droit de visite constitue une atteinte au droit des neutres et qu'il n'est pas conforme au droit naturel bien qu'on ne puisse se refuser à accorder qu'il est reconnu par le droit positif. Bornemann admet qu'on empêche les neutres d'amener des munitions de guerre aux belligérants. Mais il veut que cela se fasse sans gêner en rien la libre navigation. Pour cela, il propose la visite des navires avant leur départ du port neutre. Une telle mesure nécessiterait dans chaque port neutre la présence de commissions spéciales, composées d'un représentant de chacune des puissances belligérantes et d'autant de membres qu'il plairait au gouvernement neutre de leur adjoindre. Après vérification de la cargaison, le vaisseau en partance recevrait de la commission qui se serait assurée

(1) Grotius, Bynkershock, Vattel, Hubner, Galiani, Geffcken, Gessner, Hautefeuille, Heffter, Rayneval, Ortolan, Perels, Phillimore, Wheaton.

(2) *Le droit des neutres sur mer*, chap. IV, p. 298.

qu'il n'emporte pas de contrebande de guerre une lettre de passe qu'il suffirait de produire au port d'arrivée.

Quant à Meno Pohls, il soutient que la visite est un simple fait et non un droit. En conséquence, la preuve de la violation de la neutralité incomberait au belligérant. Pour pouvoir arrêter le neutre et le soumettre à la visite, il devrait déjà avoir fait cette preuve. Il ne faut voir, dans ces deux opinions, que des manifestations isolées qui sont restées sans effet. La pratique, comme nous l'avons dit, ainsi que la théorie ont admis le droit de visite, et il n'y a été apporté dans les temps modernes aucune restriction. Pour ne parler que des manifestations importantes du droit international : les deux neutralités armées de 1780 et de 1800 n'y ont porté aucune atteinte, non plus que la déclaration de Paris du 16-avril 1856. Pendant la guerre de Sécession en Amérique, comme pendant les dernières guerres en Europe, en 1864, en 1870, il a été appliqué sans opposition et les règlements publiés à l'occasion de ces guerres par les Etats belligérants renferment des instructions précises sur son application (1). En un mot « la légitimité du droit de visite n'est plus contesté par personne (2). Autant les Etats sont jaloux, en temps de paix, de l'indépendance de leurs navires vis-à-vis de tout contrôle

(1) V. encore sur le droit de visite, les règlements des prises japonais de 1894 et 1904, le règlement des prises russe de 1895, art. 6 et 7 ; le code naval des Etats-Unis de 1900, art. 30 et s.

(2) Dupuis, *op. cit.*, p. 299.

étranger, autant ils sont résignés à leur laisser subir, en temps de guerre, le contrôle des belligérants. C'est que s'ils peuvent, en temps de paix, se charger de la police maritime à l'encontre de leurs sujets — ce qui est de leur intérêt — ils ne sauraient, en temps de guerre, se charger d'une surveillance qui n'intéresse que les belligérants. Ceux-ci, d'ailleurs, ne se contenteraient pas de pareille surveillance, ils ont toujours entendu ne s'en remettre qu'à eux-mêmes du soin de déjouer les ruses de l'ennemi qui s'abrite sous pavillon neutre, ou des neutres qui se moquent de leurs défenses. »

N'est-on pas allé jusqu'à affirmer même, au siècle dernier (1), que c'était dans *l'intérêt des neutres* que la visite avait été établie par l'usage, son but principal devant être d'exempter les navires leur appartenant des rigueurs que les vaisseaux de guerre ou les navires armés en course peuvent et doivent exercer contre les bâtiments ennemis.

Le droit de visite étant reconnu ou non contesté, nous savons déjà, en ce qui concerne les cas dans lesquels il peut être exercé, qu'il est un droit de guerre, qu'il naît avec la guerre, cesse avec elle, n'est pas suspendu par un simple armistice. Il s'exerce sur le théâtre entier des opérations de guerre, c'est-à-dire en haute mer et dans les eaux territoriales des belligé-

(1) Hubner.

rants. Il doit s'arrêter à la limite des eaux neutres sous peine de violer la neutralité, puisque la visite constitue un acte de guerre, nous venons de le dire.

De nos jours, les navires de guerre des Etats belligérants sont seuls chargés de procéder à la visite en haute mer. Sur les côtes et dans les ports, ce droit est exercé avec les mêmes pouvoirs par les autorités maritimes ou douanières des belligérants. « La douane britannique, en temps de guerre, dit M. Dupuis (1), rivalise d'activité et de vigilance avec les croiseurs de la flotte royale ; elle examine avec un soin minutieux les papiers des navires qui entrent dans ses ports ; elle saisit, sans hésiter, ceux auxquels les distinctions des théories anglaises sur le caractère ennemi ou neutre permettent d'attribuer, en dépit des apparences, le caractère hostile. »

Autrefois, le droit de visite était exercé par les corsaires autant et peut-être plus que par les navires de guerre. Ce droit appartiendrait encore à ceux qui seraient porteurs de commissions délivrées par des Etats non signataires de la déclaration de Paris (2). Nous devons noter la portée, à cet égard, de l'article 15 du règlement russe du 27 mars 1895 (3). Il admet les navires de

(1) *Op. cit.*, p. 302, n° 242.

(2) Tous les Etats y avaient adhéré à l'exception de l'Espagne, du Mexique et des Etats-Unis ; les deux premiers ont fini par y adhérer par une déclaration faite, le 25 septembre 1907, à la seconde conférence de la paix de La Haye.

(3) Voir *infra*.

commerce à exercer, concurremment avec les navires de guerre, le droit d'arrêter, visiter et capturer les navires et chargements suspects dans deux cas : 1° en cas d'attaque de la part de navires ennemis ou suspects; 2° s'il y a lieu de venir en aide aux navires russes ou neutres attaqués par l'ennemi.

Seuls, les vaisseaux de commerce sont soumis à la visite. L'article 5 des *Instructions françaises* de 1854 étend l'arrêt et la visite aux navires marchands français, aux propres navires des sujets du croiseur. Aucune catégorie de bâtiments privés, qui tous peuvent violer les lois de la guerre maritime, n'est exemptée de l'arrêt, de la visite, ni éventuellement de la saisie.

Quant aux navires de guerre, l'exemption du droit de visite a toujours été admise. L'Angleterre seule, sous l'influence des nécessités de la lutte, ou parce qu'elle se crut la plus forte, viola cette règle à l'époque du blocus continental. Les croiseurs anglais visitaient même les navires de guerre américains et, abusant de la communauté de race et de langage, y enlevaient les matelots de la marine fédérale qu'ils revendiquaient comme sujets anglais et traitaient comme déserteurs. Elle les enrôlait de force sur les vaisseaux de sa Majesté, les forçait à se battre contre la France, et même contre leur propre pays quand les Etats-Unis, lassés de tant d'outrages et de violences, eurent déclaré la guerre à l'Angleterre (1811). Ce qu'il nous importe de remarquer ici, c'est la non observation à cette date, par cette der-

nière, de la règle que nous venons de formuler, et ce malgré les protestations des victimes, l'opposition du capitaine, et les observations consignées dans les cahiers du bord.

Cependant l'exemption du droit de visite pour les navires de guerre est amplement justifiée. Aucune des raisons au moyen desquelles nous avons fondé le droit de visite ne peut s'appliquer à eux. En ce qui les concerne, il n'y a pas lieu de se livrer à des vérifications pour s'assurer de leur nationalité (1). L'enquête du pavillon est ici complètement inutile.

Il n'y a pas davantage à rechercher à leur bord la contrebande de guerre ; ils ne transportent pas de marchandises et s'abstiennent, à raison même de leur caractère, de toute opération commerciale. Il n'y a pas à craindre davantage qu'ils forcent les blocus pour porter aux ports bloqués des cargaisons permettant de prolonger la résistance. Ils ne sont pas dans le cas de manquer, sur quelque point que ce soit, à la neutralité. « Ils manqueraient à leur mission s'ils le faisaient, dit M.

(1) Les navires de guerre affirment, en effet, leur caractère par leur apparence extérieure, et leur nationalité par le pavillon national arboré à la poupe et par la *flamme* qui bat à la corne ou au sommet du grand mât. En cas de contestation, la parole d'honneur du commandant suffit à établir la nationalité. Exiger davantage serait une insulte. Cependant, les commandants de navires de guerre sont toujours munis d'une commission officielle établissant leur caractère et leur qualité, mais on n'y a recours que dans des cas exceptionnels. V. Bonfils et Fauchille, *loc. cit.*, p. 370, n° 600.

Dupuis (1) ; ils croiraient en même temps manquer à l'honneur. Aucun gouvernement ne les chargerait d'un tel rôle ; s'il s'oubliait jusqu'à le tenter, il engagerait trop gravement sa responsabilité ; pareil oubli de ses devoirs de neutre serait une insulte au belligérant offensé. Ses officiers, d'autre part, soucieux de leur honneur et rompus à la discipline, ne se compromettraient pas à de telles entreprises ». Le droit de visite n'a pas de raison d'être à leur égard parce qu'il n'a point d'utilité, conclut cet auteur.

Il est une autre raison pour laquelle le navire de guerre ne doit pas être soumis à la visite. C'est qu'il représente à tel point la souveraineté de l'Etat dont il porte le pavillon, il s'identifie tellement avec lui, que le soumettre à un contrôle équivaldrait à contrôler cet Etat sur son propre territoire. Nul Etat n'a jamais admis que les officiers d'autres Etats fissent acte d'autorité sur les vaisseaux de sa flotte militaire. Le respect que se doivent les Etats exige le respect de l'entière indépendance des navires investis de leur autorité.

Telles sont les origines, les fondements du droit de visite, ainsi que les lieux et les navires par qui et sur qui il peut être exercé. Nous aurions encore à faire connaître les formalités auxquelles il est soumis. Mais nous ne disons ici sur ce droit que ce qui est indispensable pour notre sujet. Or celui-ci consistant précisé-

(1) *Op. cit.*, p. 303.

ment dans l'étude d'un cas où la visite n'est pas permise, il est sans intérêt que nous connaissions ou non les formalités qui doivent accompagner celle-ci. Nous les laisserons donc de côté.

On a pu se rendre compte, par ce qui précède, quelles conséquences gênantes entraîne pour les vaisseaux qui en sont l'objet l'exercice du droit de visite. Malgré les prescriptions de modération contenues dans les discours, dans les instructions et dans les règles admises actuellement en droit international, le bâtiment de commerce n'en est pas moins livré sans défense au navire de guerre qui le visite. Il pourra sans doute porter plainte plus tard, à son arrivée, ou à la fin de la guerre au gouvernement de l'Etat belligérant, mais il y a là une éventualité lointaine, un risque à courir. Et enfin, il y a des dommages « que le juge le plus juste ne peut réparer qu'imparfaitement, ou même qu'il ne peut nullement réparer » (1).

Il y a non seulement une lourde entrave et une gêne profonde pour les navires neutres dans l'obligation de s'arrêter à toute réquisition de tout croiseur belligérant, elle constitue, en outre, une source de retards, de pertes aggravées encore par les conséquences d'une visite longue et minutieuse. Ces inconvénients sont pour ainsi dire reconnus par les plus déterminés partisans du droit de visite, puisqu'ils ne manquent jamais de re-

(1) Gessner, *op. cit.*, p. 318.

commander d'éviter les rigueurs et les vexations inutiles. Il faut y ajouter les froissements inévitables pour l'amour-propre des équipages obligés de subir le contrôle d'officiers étrangers.

Mais si la visite entraîne encore à l'heure actuelle, où on recommande de l'exercer avec modération, des entraves et des dangers pareils, qu'est-ce que cela devait être quand elle était pratiquée par des corsaires et au cours des guerres pour la suprématie maritime ? Les officiers qui montaient les bâtiments armés en course étaient loin de présenter les mêmes garanties au point de vue de la discipline, ils n'avaient pas le sentiment de l'honneur au même degré que ceux de la marine militaire. Dépourvus de scrupules, la visite exercée par eux risquait de dégénérer en pillage ou de se terminer par un marché dans lequel le neutre, bien que n'ayant rien à se reprocher, se trouvait dans la nécessité d'acheter l'exemption des vexations et des brutalités auxquelles il n'aurait pu sans cela échapper.

Le droit de visite prêtait aussi à des excès de toutes sortes à l'époque où l'empire de la mer et la prédominance exclusive étaient à la fois le but et l'enjeu de la guerre maritime. « Les neutres étaient alors, dit encore M. Dupuis (1), considérés non seulement en suspects, mais en ennemis latents, en rivaux dangereux ; il ne suffisait pas de les écarter de la lutte, il fallait les

(1) *Op. cit.*, p. 300.

empêcher d'en tirer profit. La guerre leur offrait l'occasion de prendre, dans le trafic international, la place laissée libre par la querelle des belligérants ; il devenait urgent de gêner leurs opérations pour les empêcher de grandir. Les arrêter sous tout prétexte et sans raison, les arrêter longtemps, les visiter jusqu'au fond de leurs cales, faire tout ouvrir, coffres, cachettes, caisses, bouleverser l'arrimage et par ces changements toujours dangereux pour la cargaison, multiplier les avaries, multiplier les dommages, tel était le moyen très simple que fournissait le droit de visite à la cupidité des corsaires et à la politique des gouvernants. »

Du moment où ils pouvaient être commis avec tant de facilités et qu'on pouvait en retirer de tels profits, les abus étaient inévitables. Mais, d'autre part, ainsi que nous l'avons montré, le droit de visite, quels que fussent ses dangers, répondait à une telle nécessité qu'il n'a jamais été mis en question, du moins quant à son principe. Les gouvernements neutres se sont contentés de chercher à en régler l'usage et d'en restreindre les limites. C'est à cette dernière préoccupation que répond le *convoi* dont nous allons faire l'étude. Disons tout de suite que l'Angleterre a toujours revendiqué le droit de visite dans son intégralité. Elle consentait bien à prescrire à ses officiers de l'exercer avec modération ; elle était bien d'accord en général, avec les puissances continentales sur les précautions dont il convenait de l'entourer ; mais elle se séparait nettement d'elles jusqu'à

la conférence de Londres, quand il s'agissait de déterminer qui devait y être soumis. Elle entendait en user à l'égard de tous et n'en affranchir personne.

Nous allons voir dans le titre suivant comment est née et s'est développée la pratique du convoi, qui n'est autre qu'une limitation du droit de visite.

TITRE II

Historique du convoi.

CHAPITRE PREMIER

DEPUIS LES ORIGINES JUSQU'A LA FIN DU XVIII^e SIÈCLE.

Nous avons vu que seuls les navires de guerre étaient exempts du droit de visite. Les Etats neutres ne pouvaient manquer de chercher à étendre cette immunité. Ils y parvinrent en faisant escorter leurs vaisseaux marchands par des navires de guerre et en revendiquant pour le convoi tout entier l'exemption admise au profit de l'escorte.

C'est au milieu du XVII^e siècle, au cours de la guerre entre l'Angleterre et la Hollande, où ces deux puissances se disputaient la suprématie de la mer, qu'eut lieu la première application de cette idée et la première tentative dans ce sens. Christine de Suède, pour mettre le commerce de ses sujets, alors très florissant, à l'abri des

vexations incessantes de l'ennemi, prescrivit, dans une instruction promulguée le 16 avril 1653, de grouper les navires et de les faire escorter par des bâtiments de guerre. Ceux-ci eurent, de leur côté, l'ordre de s'opposer au besoin par la force à toute tentative de visite des vaisseaux placés sous leur protection. En raison de la prompte conclusion de la paix, signée à Westminster en 1654, ces mesures n'eurent point à être appliquées (1).

La même année, à la suite de la guerre qu'ils venaient de soutenir contre l'Angleterre, sans contester expressément le droit de visite, les Hollandais faisaient, eux aussi, convoier leurs navires marchands et adressaient des observations sur les inconvénients qu'il y avait à exercer ce droit en pareil cas. Dans le traité de paix signé à cette occasion, ils essayèrent d'obtenir la reconnaissance expresse de l'inviolabilité des convois. Après de longues négociations et de vives discussions auxquelles prirent part les savants et les hommes d'Etat des deux pays, le point de vue hollandais fut repoussé par les négociateurs anglais, qui s'exprimaient ainsi : « Les Etats Généraux ont ici l'intention de frustrer le protecteur de son droit de visite, et ceci par l'emploi de convois de forces suffisantes ; et par ce moyen ils veulent attirer tout le commerce à eux seuls et à leurs vaisseaux » (2).

(1) Calvo, *loc. cit.*, V, § 2973 ; Gilles, *op. cit.*, p. 187 ; Dupuis, p. 304 ; Duboc, *loc. cit.*

(2) Hautefeuille, *loc. cit.*

Pendant le cours des négociations, les Etats Généraux avaient toléré la visite des convois. Quand celles-ci eurent échoué et que toute concession leur eut été refusée sur ce point, ils mirent en vigueur les instructions qui avaient été rédigées le 3 septembre 1656 pour l'amiral de Ruyter, par les amirautés d'Amsterdam et de Rotterdam. Elles contenaient l'ordre exprès aux navires de guerre escortant les convois de résister à la visite par la force. Divers incidents résultèrent de leur application. Ce fut, entre autres, la résistance opposée avec succès par l'amiral Ruyter à la visite d'un convoi qu'il dirigeait. La division anglaise, trop faible pour tenter les chances d'un combat, dut céder et se contenter de la parole de l'amiral hollandais que les navires convoyés ne transportaient aucune propriété espagnole. La Hollande, pour mettre un terme aux difficultés suscitées à son commerce, se décida à négocier et signa une transaction. Il fut admis par les deux parties que, au cas de convoi, la visite se bornerait à l'exhibition, par le bâtiment convoyeur, des papiers de bord des navires placés sous son escorte. La faculté de visiter n'appartiendrait au croiseur belligérant que dans le cas où ces pièces présenteraient des irrégularités. Il lui serait permis alors même de capturer le navire pour l'emmener dans un port de son pays et l'y faire juger par les tribunaux compétents (1).

(1) Gilles, *loc. cit.*, p. 138 d'après Calvo, § 2974.

Jusqu'à la fin du XVII^e siècle, on ne mentionne aucun autre incident sur la matière. Les traités sont muets et les diverses nations, y compris la Hollande, exercent le droit de visite sur les bâtiments ou revendiquent l'exemption selon qu'ils sont belligérants ou neutres.

Pour trouver une mention de quelque importance relativement au convoi, il faut arriver jusqu'en 1683. A cette date, le roi de Danemark, Christian V, lui consacre, au chapitre VII de son code maritime, l'article 3 ci-après (1) : « S'il y a, parmi ces navires marchands naviguant en convoi, un navire armé, il doit hisser le pavillon et défendre les autres, en ne permettant pas qu'un navire étranger les aborde, même pour les passeports et papiers, et il doit le repousser autant que possible. Tous les autres navires composant la flotte doivent l'assister de tous leurs moyens. Si des navires étrangers veulent forcer la flotte à discontinuer sa route, il s'y opposera de toutes ses forces, et il ne permettra rien qui soit préjudiciable à l'honneur du roi et aux intérêts de ses sujets, »

Pendant tout le cours du XVII^e siècle et une partie du XVIII^e, la situation reste la même. Des conflits se produisent, aussi fréquents, aussi variés que le veulent les circonstances, notamment en 1742, entre l'Angleterre et la Suède, mais aucune tentative de règlement n'intervient. Chacun reste sur ses positions. Les belligérants,

(1) Pardessus, III, p. 305.

« forts de leur principe et forts de leur force » à la tête desquels l'Angleterre se fait remarquer par son intransigeance, revendiquent le droit d'exercer la visite en toutes circonstances ; les neutres protestent contre la visite des convois et obtiennent gain de cause dans la mesure où leurs prétentions sont appuyées de forces suffisantes. En un mot, il n'est pas encore question de droit en cette matière, les publicistes (1) l'ignorent complètement, on est en présence de simples faits sans aucune portée juridique. Mais la question va se poser au premier plan, lors des guerres de la fin du XVIII^e siècle et du commencement du XIX^e siècle, où se discute la suprématie de la mer.

Dès 1762, un capitaine hollandais, à la tête d'un convoi, repousse par la force une frégate anglaise qui voulait le visiter. Les Etats Généraux approuvent expressément sa conduite par un édit du 20 septembre de la même année. Les Anglais s'opposent de toutes leurs forces à cette prétention et ne se font point faute de visiter les navires convoyés comme les autres. Ils accusent les Hollandais de n'user des convois que pour couvrir un trafic illicite, tel que intercourse coloniale contraire à la règle de 1756, transport de marchandises ennemies ou d'objets de contrebande.

Après la guerre de Sept ans, débarrassée de sa rivale

(1) Vattel, dans son *Droit international maritime*, paru vers 1758, ne parle pas de la question du convoi.

la plus redoutable, l'Angleterre redouble de prétentions et d'arrogance. La visite constitue désormais, telle qu'elle est pratiquée par elle, un moyen, l'un des plus énergiques, de réduire ses adversaires, en rendant pour leurs navires de commerce l'accès de la mer à peu près impossible. Au cours de la guerre de l'Indépendance américaine, la visite est employée par elle pour forcer les neutres à se déclarer en sa faveur en leur rendant la situation intenable. « L'alliance anglaise et la guerre étaient préférables à une neutralité aussi désastreuse pour leur commerce ». Les plus exposés à souffrir de ces procédés cherchèrent les premiers un abri dans les convois. Les négociants d'Amsterdam supplièrent les Etats Généraux de donner des escortes à leurs navires marchands. Ils se plaignaient que les croiseurs anglais ne se contentaient pas de l'exhibition des connaissements et papiers de mer au cours de l'exercice du droit de visite. Ils s'arrogeaient celui de s'approprier, au besoin par la violence, ce qui se trouvait à leur convenance sur le navire, ou bien ils se payaient au prix qu'il leur plaisait de fixer (1). Le 3 novembre 1777, les Etats cédèrent à ces instances. C'est sur ces entrefaites que fut ré-

(1) Voir Fauchille, *La Diplomatie française et la Ligue des neutres de 1780*, p. 74-208, où l'on trouvera les négociations auxquelles donna lieu la question des convois dans les rapports de la France et de la Hollande. Il s'agissait de décider les Provinces-Unies à faire convoier leurs navires marchands chargés, pour la France, de chanvre, de constructions et de mâture.

digé et proclamé par le ministre français M. de Vergennes, le règlement du 26 juillet 1778 en 15 articles. La France proclamait les droits des neutres et entre autres choses les règles qui, d'après elle, devaient servir de bases à l'exercice du droit de visite. Mais leur application était subordonnée à la condition formelle de la réciprocité. On espérait ainsi amener les neutres, par leur adhésion, à faire pression sur la Grande-Bretagne. Cette tentative fut, comme on sait, loin de donner les résultats attendus. Aussi l'Angleterre enhardie continuait-elle à se livrer à des violences de toute nature qui ne pouvaient manquer d'aboutir à des conflits. Ce fut, en particulier, l'affaire dans laquelle l'amiral hollandais de Byland qui, ayant refusé à des vaisseaux anglais de procéder à la visite d'un convoi qu'il escortait et fait feu sur les chaloupes qui s'avançaient vers son navire en dépit de ses avertissements, fut saisi, et le vaisseau convoyeur lui-même conduit à Portsmouth. D'où nouvelles et vives réclamations des Provinces-Unies contre la Grande-Bretagne.

Celle-ci ne fut cependant pas seule à cette époque à abuser du droit de visite et à s'en faire, au cours de la lutte, une arme à la fois offensive et défensive. L'Espagne appliquait les théories et suivait les pratiques anglaises pour maintenir le blocus de Gibraltar. Elle visitait et le plus souvent capturait tous les navires neutres, même s'ils étaient en convois, du moment où ils étaient rencontrés dans le voisinage du détroit. Ces procédés

suscitèrent de vives réclamations de la part des neutres qui en étaient victimes. Mais bien loin d'en tenir compte, le premier ministre d'Espagne, M. de Floride Blanche, déclarait tout uniment et sans détours au ministre de Hollande (1) que le convoi ne serait pas respecté malgré l'escorte des vaisseaux de guerre..., qu'il pouvait compter qu'escortés ou non par des vaisseaux de guerre, tous les convois hollandais seraient visités par les bateaux espagnols lorsqu'ils en rencontreraient.

C'est sans doute par application de cette manière de voir qu'une corvette danoise *Saint-Jean* ayant rencontré, le 27 février 1782, douze vaisseaux espagnols près du golfe de Larrache, deux de ces derniers, une frégate et un chebec, se rapprochèrent, montrèrent leur pavillon en l'appuyant d'un coup de canon. Le contre amiral Solafraanca envoya à bord du *Saint-Jean*, qui avait mis en panne, un officier avec l'ordre de se faire montrer les papiers. Le capitaine danois fit répondre qu'il venait de Copenhague, qu'il allait dans la Méditerranée, qu'il était armé en guerre, et qu'il n'avait d'autres papiers à bord que ses instructions. Loin de se contenter de cette réponse, l'officier espagnol envoyait, au capitaine danois, avis d'avoir à se rendre immédiatement, avec ses papiers, à bord du vaisseau espagnol. « Je n'ai d'autres papiers que mes ordres, répéta le capitaine Herbst, et

(1) Lettre du 22 janvier 1780 de M. de Montmorin, ambassadeur de France à Madrid, à M. de Vergennes, *Arch. aff. étrang. Espagne*, n° 597, p. 168.

je ne quitterai le pont de mon navire que contraint par la force ». Il dut cependant accepter de se rendre à Cadix, escorté par les Espagnols, le règlement de l'affaire étant renvoyé aux gouvernements respectifs. Ceux-ci saisirent la Russie et la Hollande, qui émirent l'avis que la corvette danoise avait été indûment arrêtée et que les navires marchands eux-mêmes, quand ils étaient convoyés, devaient être à l'abri de toute visite (1).

Ce fut à l'occasion d'un différend à peu près de même nature survenu entre l'Angleterre et la Suède que, vers la même date, la Russie, prise comme arbitre par la Suède, eut à faire sur ce point une déclaration d'une portée plus générale. En septembre 1781, un convoi de six navires marchands suédois, escortés par le navire de guerre *Le Wasa* fut rencontré par un croiseur anglais qui prétendit le visiter. *Le Wasa* résista ; d'où difficultés diplomatiques qui aboutirent à l'intervention de la Russie dans les conditions que nous venons de dire. Celle-ci déclara que « les droits et privilèges du pavillon militaire sont tellement incontestables et communément admis qu'ils devaient s'étendre aux navires marchands placés sous sa protection et les exempter de toute visite ». La Russie ne s'en tint pas à cette déclaration ; elle s'efforça de lui donner une portée plus générale. Elle fit, en effet, déclarer aux cours européennes qu'elle considérait ce principe comme une règle absolue

(1) Duboc, *loc. cit.*, p. 393.

de droit international qui devait être soutenue par la neutralité armée au même titre que ceux déjà formulés dans la déclaration du 9 mars 1780 (1).

D'ailleurs il s'était produit à cet égard un fait de la plus haute importance. La Hollande, dès qu'elle avait été engagée dans la lutte, avait concédé comme belligérant ce qu'elle avait réclamé comme neutre. L'article 6, en effet, de l'ordonnance des Etats généraux des Provinces-Unies de Pays-Bas, en date du 26 janvier 1781, relativement à la guerre, portait : « Quant aux vaisseaux sous convois, on devra ajouter foi aux déclarations des officiers des convois, que les navires sous leur convoi n'ont point chargé des marchandises de contrebande, selon la pleine connaissance qu'ils en doivent avoir, et, dès lors, il ne sera point exigé de visite ultérieure » (2). C'était la première fois, remarque M. Dupuis (3), qu'une puissance belligérante renonçait au droit de visite sur les vaisseaux marchands escortés par des navires de guerre.

Tous les traités conclus par la Russie, vers l'époque dont nous parlons, renferment une clause concernant le convoi. Quelques années plus tard intervint, le 27 mars 1794, entre le Danemark et la Suède, un traité

(1) On sait que la première déclaration de neutralité était muette sur la question du convoi.

(2) De Martens, *Recueil des traités*, 2^e édit., t. III, p. 281 ; Hall, § 272, p. 749 et s.

(3) *Loc. cit.*, p. 305.

contenant une clause analogue. Calvo déclare que ce dernier est demeuré « le prototype des stipulations internationales relatives à l'inviolabilité des convois par les croiseurs belligérants. »

L'exemption du droit de visite présentait, comme le fait remarquer M. Dupuis (1), le plus grand intérêt pour les neutres, en ce qui concerne la détermination de ce qui constituait la contrebande de guerre, indépendamment de ses avantages aux multiples autres points de vue déjà signalés. « Assurer l'exemption du droit de visite sur l'affirmation du commandant du convoi que les navires convoyés ne portaient point de contrebande de guerre, dit cet auteur, c'était, en effet, le moyen le plus efficace de garantir la liberté qu'ils réclamaient *soit pour les marchandises ennemies sous pavillon neutre, soit pour les objets auxquels les belligérants attribuaient, auxquels eux mêmes contestaient le caractère de contrebande de guerre* ». Aussi cette exemption, indépendamment des traités déjà mentionnés, fut stipulée de 1782 à 1800, dans une douzaine de traités conclus par les puissances baltiques où les Etats-Unis. C'est ce qui fait dire à Hall (2), « qu'elle avait acquis la consistance et l'autorité qu'elle pouvait gagner en devenant une partie de la politique arrêtée d'un groupe d'Etats ayant des intérêts bien définis et permanents ». Peut-être est-ce pour cela

(1) *Op. cit.*, p. 307.

(2) § 272, p. 749, et Dupuis, *op. cit.*

que nous verrons tout à l'heure le juge de l'amirauté anglaise la considérer comme faisant partie seulement du droit conventionnel entre les Etats et, à ce titre, refuser de la reconnaître en l'absence d'un traité la stipulant entre les parties en cause.

Il ne faudrait pas croire cependant, en raison de ces quelques succès, que l'idée et la théorie du convoi sont définitivement entrées dans le domaine du droit international. Se sentant toujours assez forte pour maintenir ses prétentions, l'Angleterre les maintient fermement. Aussi, les difficultés ne tardent-elles pas à renaître. Pendant les guerres de la Révolution française, le Danemark et la Suède firent convoyer leurs navires marchands pour les soustraire à la visite. Les choses allèrent ainsi jusqu'en janvier 1798. A cette date, un convoi suédois composé de 33 navires chargés de bois et escortés par la frégate *Ulla Fersen* fut rencontré dans les environs de Gibraltar par une division anglaise. Le capitaine suédois, ayant refusé de se soumettre à la visite, fut pris avec tout son convoi, et la cour d'amirauté de Londres valida la prise en la justifiant par les considérants suivants : « L'interposition de la force, dit le juge d'amirauté, sir W. Scott (lord Stowell), au nom d'un souverain d'un pays neutre, ne prouve rien contre les droits du croiseur breveté d'une des nations belligérantes. La force que ce souverain ferait opposer ne serait qu'une résistance illégale à l'exercice d'un droit légitime. Cependant les souverains peuvent convenir entre

eux que la présence d'un de leurs bâtiments armés escortant des navires marchands de leur pays indiqueront réciproquement que les navires ne portent rien qui contrevienne aux lois de l'amitié ou de la neutralité. Cet accord existant, on n'a pas le droit de s'y opposer... La peine encourue pour la résistance au droit de visite maritime est la confiscation de la propriété qu'on voulait soustraire aux recherches » (1). C'est, en somme, toujours la même théorie que soutiennent les représentants de la Grande-Bretagne. Le droit de visite est un droit inhérent à la guerre maritime. Il existe, par ce fait que celle-ci est déclarée, sans restriction ni limites. Pour pouvoir invoquer des restrictions, des limites à ce droit vis-à-vis de l'un des belligérants, le neutre devrait justifier d'un traité contenant renonciation, pour le cas visé, au droit du belligérant. La Suède n'apportant rien de pareil à l'appui de ses prétentions, devait, dans un tel système, être nécessairement condamnée.

A la même date survinrent, entre l'Angleterre et le Danemark, deux autres incidents qui méritent d'être rapportés, tant pour eux-mêmes que pour les conséquences qu'ils entraînèrent. Cette dernière puissance avait organisé des convois et donné ordre aux commandants de résister, au besoin, par la force à toute tentative de visite des navires sous leur escorte. A la fin de 1799, plusieurs frégates anglaises rencontrent, non loin de Gi-

(1) *Arch. aff. étrang.*, n° 2024, p. 364 ; Gilles, *op. cit.*, p. 143.

braltar, la frégate danoise *Hanfersen* ou *Hanfenen*, capitaine Van Deckum, escortant un convoi. Une chaloupe anglaise s'avance pour procéder à la visite de vive force. Le commandant danois résiste et un coup de fusil blesse un des matelots qui montaient la chaloupe anglaise. Devant la supériorité écrasante du nombre, le convoi vient mouiller à Gibraltar où le capitaine Van Deckum refuse de communiquer à l'amiral anglais, lord Keith, ses instructions, mais lui fait connaître qu'elles comportent de s'opposer à toute visite. Lord Keith en réfère à son gouvernement, qui réclame du Danemark un désaveu, des excuses et une réparation.

Cette affaire n'était pas encore réglée que surgissait, le 29 août suivant, un nouvel incident. Une autre frégate danoise, *La Freya*, escortant un convoi, rencontre dans la Manche une force navale anglaise, et refuse, elle aussi, de laisser visiter les bâtiments qu'elle escorte. « Elle tire sur les chaloupes qui veulent l'aborder de force et reçoit presque aussitôt la bordée de la frégate amirale anglaise. Trois autres frégates surviennent et *La Freya*, après un combat acharné, est obligée de se rendre » (1). Elle est capturée avec tout le convoi.

Ces deux affaires furent réglées par la voie diplomatique. Dans la correspondance échangée à cette occasion, les deux points de vue furent affirmés de la manière la plus nette. Dans une note rédigée le 10 avril 1800 par

(1) Duboc, *loc. cit.*, et Gilles, *op. cit.*

sir Nerry, chargé d'affaires britannique à Copenhague, le point de vue de l'Angleterre était exposé dans les termes suivants : « Le droit de *visiter*, d'examiner les navires de commerce, en pleine mer, de quelque nation qu'ils soient, et quelles que soient la cargaison et la destination, est regardé par le gouvernement britannique *comme ne pouvant être contesté à toutes les nations en guerre*. Il s'ensuit que la résistance qu'oppose à la visite le commandant d'un navire de guerre d'une puissance amie doit être regardée comme un acte d'hostilité. »

A quoi le comte Bernstorff, ministre de la cour de Danemark, répondait : « Le droit de visite n'est pas un droit naturel, mais un droit conventionnel qui peut s'exercer en temps de guerre. Mais jamais le droit des gens n'a permis de visiter des navires convoyés par un bâtiment de guerre. Ce serait avilir le pavillon de la nation qui y consentirait. L'Angleterre, en pareil cas, ne le souffrirait pas pour les siens. Le commandant danois n'a fait que son devoir. »

Des points de vue aussi opposés n'étaient pas susceptibles de conciliation. C'est au plus fort que devait rester le dernier mot. Aussi l'Angleterre avait-elle envoyé à Copenhague un ambassadeur extraordinaire, lord Whitworth, qu'elle fit suivre d'une flotte de 16 vaisseaux de ligne sous les ordres de l'amiral Dixon. Tout ce que put obtenir le Danemark, ce fut la restitution des bâtiments capturés. Mais il dut en échange, par une convention du 29 août 1800, s'engager à suspendre ses convois, la

question de droit « demeurant réservée pour une discussion ultérieure » (1).

Cette convention avait été plus imposée qu'acceptée par le Danemark. Aussi chercha-t-il à intéresser la Russie à ces difficultés. C'est alors que le tsar Paul 1^{er} invita la Suède, la Prusse et le Danemark à reformer la ligue de 1782. Au mois de décembre 1800, trois conventions (2) signées entre la Russie et les puissances baltiques adoptaient à nouveau les principes de la neutralité armée, auxquels on ajoutait un article 5 ci-après, conforme à la disposition édictée par les Etats généraux de Hollande dans leur ordonnance du 26 janvier 1781. Aux termes de ce texte, « la déclaration de l'officier commandant le ou les vaisseaux de la marine royale ou impériale, qui accompagneront le convoi d'un ou de plusieurs bâtiments marchands, que son convoi n'a à bord aucune marchandise de contrebande, doit suffire pour qu'il n'y ait lieu à aucune visite sur son bord, ni à celui des bâtiments de son convoi. » Suivaient des prescriptions rigoureuses destinées à garantir la sincérité des déclarations faites par le commandant du bâtiment convoyeur. Le gouvernement anglais déclara

(1) De Martens, *Recueil de traités*, 2^e édit., t. VII, p. 127 et s. V. négociations entre le Danemark et l'Angleterre.

(2) De Martens, *Recueil de traités*, 2^e édit., t. VII, traité du 4/16 décembre 1800, article 3, § 6, entre la Russie et la Suède, p. 172 et s.; traité de même date entre la Russie et le Danemark, *ibid.*, p. 181 et s.; du 6/18 décembre entre la Russie et la Prusse, *ibid.*, p. 188 et s.

que ces conventions constituaient « des entreprises hostiles tendant à détruire les principes sur lesquels reposait en grande partie la puissance navale de l'empire britannique » (1). C'est alors que se manifesta, de la manière que l'on sait, vis-à-vis du Danemark, l'inimitié anglaise, et que le 2 avril 1801 en pleine paix, une flotte britannique, sous les ordres de Farker et de Nelson, procéda au bombardement de Copenhague et à la destruction de sa flotte. Les motifs de cette hostilité ne font aucun doute pour les auteurs. « On ne peut douter, dit Hautefeuille, et l'Angleterre elle-même l'a avoué, que la noble persistance des Danois à défendre leurs droits et leur indépendance sur mer, et notamment leur résistance à la visite des navires convoyés, n'ait été la seule cause de l'attentat inouï commis par la flotte britannique. »

(1) Cauchy, II, p. 343.

CHAPITRE II

LE CONVOI AU COURS DU XIX^e SIÈCLE JUSQU'À LA CONFÉRENCE DE LONDRES.

La mort du tsar Paul 1^{er} entraîna la dissolution de la liguë de neutralité « dont il avait été l'âme et dont il promettait d'être le bras ». Elle fut le signal d'un rapprochement entre la Grande-Bretagne et la Russie, qui signèrent à Pétersbourg la fameuse convention du 5/17 juin 1801. Le Danemark en accepta plus ou moins volontairement la reconnaissance le 23 octobre de la même année, la Suède y adhéra le 30 mars suivant, et l'Autriche le 7 avril 1803. Des membres de la seconde ligue de neutralité, seule la Prusse opposa un refus formel d'adhésion.

Cette convention est appréciée diversement. Il est certain qu'elle marque, selon l'expression de M. Dupuis (1), « un mouvement de recul des prétentions des neutres sur divers points, notamment sur la question du droit de visite des navires sous convoi. Ici toutefois l'Angleterre faisait, elle aussi, des concessions ; c'était

(1) *Loc. cit.*, p. 309.

il est vrai, des concessions de forme ; bien qu'elle ne fussent pas dépourvues d'importance, elles ne constituaient qu'un faible prix de la renonciation consentie par les neutres à l'immunité des marchandises ennemies sous leur pavillon et à l'atténuation des conditions de validité du blocus. »

Gilles (1) soutient qu'il est difficile de trouver dans cette convention la trace des concessions importantes qu'y aurait faites l'Angleterre. Sans doute, on refusait le droit de visite des convois aux corsaires, mais on le reconnaissait formellement aux bâtiments de guerre et c'était à leur sujet que s'étaient élevés tous les conflits.

Pour avoir une idée exacte de la portée de cette convention, nous allons en faire une analyse plus détaillée.

(1) *Op. cit.*, p. 147. Cet auteur cite à l'appui de sa manière de voir l'opinion exprimée dans un rapport officiel adressé en 1804 à Napoléon, où il est dit à ce sujet : « L'article de ce traité renferme un corps de doctrine où sont détaillées les précautions avilissantes auxquelles doivent être soumis les vaisseaux marchands qui naviguent sous la protection et le convoi d'un vaisseau de guerre de leur nation. Les Anglais, sans daigner songer qu'un vaisseau marchand n'est mis sous convoi qu'après avoir fourni la preuve irréfragable que sa cargaison est régulière et parfaitement licite, en sorte que la présence d'un vaisseau de guerre de sa nation équivaut seule à un certificat du souverain de l'innocence du chargement, les Anglais, dis-je, supposent évidemment que les souverains peuvent dégrader leur dignité par le mensonge et croient leur parole moins sûre que le témoignage oculaire d'un simple officier de leur nation... » Voilà ce qui a été signé à Pétersbourg le 17 juin 1801, à peu près 21 ans après la signature de la convention maritime de neutralité de Catharine II, *Arch. aff. étrang.*, n° 2024, p. 430.

Ainsi que nous venons de le dire, il était convenu que le droit de visite des navires sous convoi ne pourrait être exercé que par les navires de guerre des belligérants à l'exclusion des corsaires. Les conditions dans lesquelles devait s'opérer la visite étaient minutieusement réglées. Le belligérant devait envoyer un de ses officiers à bord du navire de guerre chargé du convoi. Là on devait procéder alors « réciproquement à la vérification des papiers et certificats qui devaient constater, d'une part, que le vaisseau de guerre neutre était autorisé à prendre sous son escorte tels ou tels vaisseaux marchands de sa nation, chargés de telle cargaison et pour tel port ; de l'autre part, que le vaisseau de guerre de la partie belligérante appartenait à la flotte impériale ou royale de leurs majestés. »

Après ces déclarations, le convoi devait être libre, sauf si les papiers n'avaient pas été trouvés en règle ou si leur examen avait fait naître quelque motif valable de suspicion. Dans ces deux derniers cas, le commandant du vaisseau de guerre belligérant était fondé à requérir le commandant du convoi de laisser procéder à la visite de chacun de ses vaisseaux. Mais ce dernier avait alors la faculté « de nommer et déléguer un ou plusieurs officiers pour assister à la visite desdits bâtiments, laquelle se fera en sa présence sur chaque bâtiment marchand, conjointement avec un ou plusieurs officiers proposés par le commandant du vaisseau de la partie belligérante ». La visite faisait-elle découvrir « des raisons

justes et suffisantes pour détenir le vaisseau marchand, afin de procéder à une recherche ultérieure » le commandant du navire belligérant pouvait amener, sans autre formalité et de suite, le vaisseau qui donnait lieu aux soupçons au port le plus proche et le plus convenable appartenant à son pays. Mais le commandant du convoi avait droit « d'ordonner à un officier de rester à bord du navire ainsi détenu et assister à l'examen de la cause de la détention ». Si celle-ci avait eu lieu » sans cause juste et suffisante », la convention prévoyait, comme sanction, que l'auteur de la détention illégitime serait tenu de fournir entière compensation « pour toutes pertes, frais, dommages et dépenses occasionnés par une telle détention, sans préjudice des punitions qu'il pouvait encourir, le cas échéant » (1).

Telle est l'économie de la seule convention que l'Angleterre ait jamais signée, jusqu'à la conférence de Londres, concernant la visite des convois. Et encore convient-il de remarquer que, dès 1807, au moment de déclarer la guerre à l'Angleterre, la Russie la dénonça et remit en vigueur les principes proclamés par la neutralité armée dont elle ne s'est plus écartée. De son côté, l'Angleterre se hâta de faire connaître qu'elle retirait les « concessions » par elle faites aux neutres dans cette convention, qu'elle se garda bien de renouveler depuis. Elle reprit, dès lors, ses pratiques antérieures.

(1) De Martens, *Recueil de traités*, 2^e édit., t. VII, p. 260 et suiv., articles 4 et 6 de la convention du 5/17 juin 1801.

Nous partageons, à ce sujet, l'avis des auteurs qui, comme M. Dupuis (1), estiment que cette convention constituait une transaction honorable, quelles que soient les critiques dont elle ait été l'objet. Les autres signataires faisaient bien, sans doute, l'abandon au profit de l'Angleterre de leur point de vue antérieur et celle-ci obtenait que fût maintenu le principe, auquel elle s'était montrée si attachée, du droit de visite intégral sur tous navires marchands, même escortés par des navires de guerre de leur nation. Mais en échange les neutres obtenaient une réglementation sévère de l'exercice de ce droit, réglementation qui leur procurait de sérieuses garanties. La plus précieuse consistait évidemment dans le refus du droit de visite au cas où il devrait être exercé par des corsaires. Mais les prescriptions relatives aux conditions dans lesquelles ce droit pouvait être exercé par des officiers de la marine de guerre constituaient des avantages qui n'étaient pas négligeables. En raison de la présence d'un officier de la marine militaire neutre quand la visite s'exercera, celle-ci présentera un caractère tout différent de celui qu'elle avait précédemment. Elle consistera dans un examen contradictoire, soumis déjà à certains règles incomplètes, peut-être, insuffisantes si l'on veut, mais tout de même *des règles* limitant l'arbitraire et comportant une sanction. Enfin, en cas de saisie, le navire capturé n'était pas abandonné et livré à la merci du capteur, il aurait bénéficié de

(1) Qu'on juge de l'utilité et des avantages d'une telle procédure

la présence d'un représentant de son gouvernement durant tout le cours de la procédure.

Il y avait dans ces mesures, encore une fois, d'incontestables avantages. Elles constituaient, en tout cas, un acheminement vers une solution de la question plus satisfaisante pour les neutres.

Depuis la dénonciation de la convention de 1801, la situation était la suivante. *D'un côté*, l'Angleterre seule, refusant de se lier sur ce point comme sur tous les autres relatifs à la guerre maritime, jouissant de son « splendide » isolement et persistant à soutenir le droit absolu, sans restriction, pour les belligérants de procéder à la visite de tous les navires neutres marchands, *convoyés ou non*. C'est en raison de cette attitude de l'Angleterre, dit Gessner (1), que la question n'a même

par les aveux, cyniques pour ne rien dire de plus, contenus dans un article du *Times* de janvier 1842, sur les conditions dans lesquelles se faisait la visite : « Toutefois, dans l'exercice et la pratique de ce droit de visite, *légitime ou non*, car il n'est pas nécessaire de nous prononcer maintenant sur ce point, la partie visitante étant naturellement la plus forte et de plus étant ordinairement composée de gens à habitudes expéditives, était assez sujette à l'arbitraire dans ses décisions touchant ce qu'il fallait regarder comme américain ou comme anglais (il s'agit des pratiques suivies dans la guerre anglo-américaine de 1814). En cas de doute elle prenait la levée. Et chacun peut se rappeler qu'une fois pris et logé à bord d'un navire anglais, à raison ou à tort, il n'était pas facile d'en sortir. L'Américain n'avait donc qu'à se bien tenir, avec autant de chances d'être coupé en deux par un boulet français avant d'obtenir justice, qu'aucun de ses camarades anglais. » Cité par Duboc, p. 390.

(1) P. 384.

pas été abordée, ni dans les déclarations publiées par les puissances belligérantes au commencement de la dernière guerre d'Orient (Crimée), ni dans la déclaration du 16 avril 1856.

De *l'autre*, toutes les puissances maritimes de l'ancien et du nouveau monde admettaient l'exemption du droit de visite au cas de convoi. « Tous les traités, dit Gilles (1), conclus par elle depuis 1815, ont stipulé que la visite ne pourrait être exercée sur les navires convoyés. »

En 1838, lors du blocus des ports de la Plata, le comte Molé rappelait ce principe dans les instructions données aux commandants des croiseurs français, dans les termes ci-après : « Dans aucun cas, disait-il, il n'y a lieu à faire visiter des bâtiments sous escorte d'un bâtiment de guerre de la nation de ces mêmes bâtiments : la déclaration du capitaine escorteur suffit. »

L'article 14 des instructions françaises de 1870 portait : « Vous ne visiterez point les bâtiments qui se trouveront sous le convoi d'un navire de guerre neutre, et vous vous bornerez à réclamer au commandant du convoi une liste des bâtiments placés sous sa direction, avec la *déclaration écrite* qu'ils n'appartiennent pas à l'ennemi et ne sont engagés dans aucun commerce illicite. Si cependant vous aviez lieu de soupçonner que la religion du commandant du convoi a été surprise, vous communiqueriez vos soupçons à cet officier, qui procé-

(1) *Op. cit.*, p. 148.

derait seul à la visite des bâtiments suspects » (1). On remarquera que, dans ces instructions, la France donne spontanément encore plus de garanties aux neutres que la convention de 1801. En cas de soupçon, ce n'est pas l'officier du navire belligérant qui procède aux vérifications nécessaires. C'est à l'officier neutre que l'on se remet de ce soin. Après lui avoir signalé, sans mettre en doute son affirmation, ce qui avait pu lui échapper, on se fie à lui pour vérifier si la suspicion était fondée ou non. Cependant on exige de la part du neutre une *déclaration écrite* qu'adoptera et maintiendra la convention de Londres.

Au cours des guerres du XIX^e siècle, ainsi que le constate M. Renault à son cours, il y a eu peu de convois. La raison en est, d'après le savant professeur, dans ce que le nombre des navires de commerce est devenu trop considérable et dans ce que les droits des neutres ont été mieux respectés. Cependant les puissances belligérantes n'ont jamais manqué de poser nettement, dans leurs déclarations, le principe que les vaisseaux marchands neutres, quand ils seraient convoyés, seraient exempts de la visite. Il en fut ainsi lors de la guerre du Danemark, en 1864, de la part des trois belligérants (2).

(1) Calvo fait un mérite à la puissante Confédération de l'Amérique du Nord d'avoir toujours admis que la parole donnée par l'officier commandant un convoi met à l'abri de toute perquisition les navires marchands placés sous son escorte.

(2) Règlement prussien du 12 mars 1864, article 9 ; Règlement

L'article 218 du code italien de la marine marchande du 24 octobre 1877 proscriit également la visite des convois. Enfin, le règlement international des *prises* maritimes adopté par l'Institut de droit international, en 1887, porte dans son article 14 (1) :

Art. 14 du tableau de l'Institut de droit international.—
« Le droit de visite s'exerce dans les eaux des belligérants en tant qu'elles ne sont pas mises par traité à l'abri des faits de guerre et en haute mer : il s'exerce à l'égard des navires de commerce, mais non à l'égard des navires de guerre d'un Etat neutre, ni à l'égard d'autres navires appartenant ostensiblement à un tel Etat, *ni à l'égard des navires de commerce neutres qui sont convoyés par un navire de guerre de leur Etat.* »

Enfin, plus près de nous (2), un avis du conseil de l'empire, approuvé par sa Majesté l'Empereur le 27 mars 1895, a dans son article 6 réglé comme suit les prises maritimes :

ART. 6. — En temps de guerre maritime, les navires de commerce (on désigne ainsi les navires qui n'appartiennent pas à la flotte militaire) peuvent être arrêtés et visités, afin qu'on puisse s'assurer de leur nationalité et de l'observation par eux des règles de la neutralité. Les navires naviguant sous une escorte alliée ou

autrichien du 3 mars 1864, article 9 ; Règlement danois du 16 février 1864, article 11.

(1) *Tableau général de l'Institut de droit international*, p. 195 et s.

(2) *R. D. I. P.*, t. IV, Documents, p. 8.

neutre ne sont pas soumis à la visite si le commandant de l'escorte certifie le nombre des navires qu'il escorte, leur nationalité, la destination du chargement, ainsi que l'absence de contrebande de guerre. Ces navires peuvent cependant être arrêtés et visités dans les cas suivants : 1^o lorsque le commandant de l'escorte refuse l'attestation ci-dessus ; 2^o s'il déclare que tel et tel navire n'est pas de ceux qu'il escorte, et 3^o quand il devient évident que le navire escorté s'apprête à commettre un acte contraire à la neutralité.

Art. 15. — Le droit d'arrêter, de visiter et de capturer les navires et chargements ennemis ou suspects appartient aux navires de la flotte impériale militaire. Ce droit n'est accordé aux navires de commerce que dans les cas suivants : 1^o en cas d'attaque de la part de navires ennemis ou suspects, et 2^o s'il y a lieu de venir en aide aux navires russes ou neutres attaqués par l'ennemi...

Au début de la guerre hispano-américaine, l'Espagne donnait, au point de vue qui nous occupe, les instructions suivantes :

Espagne. — Instructions du ministère de la marine aux vaisseaux croiseurs affectés à un blocus, en date du 20 juin 1898 (1).

XI. — Les navires marchands, naviguant en convoi sous la garde d'un ou de plusieurs navires de la marine

(1) *R. D. I. P.*, t. V, Documents, p. 12.

militaire de leur nation seront absolument exempts de la visite des belligérants, l'immunité dont jouissent les navires de guerre s'étendant à eux. Comme la formation d'un convoi est une mesure prise par le gouvernement de l'Etat auquel appartiennent tous les navires convoyés, il doit être admis, comme fait indubitable que non seulement ce gouvernement n'a permis aucune fraude, mais a usé des moyens les plus efficaces pour éviter qu'une fraude pût être commise par l'un quelconque des navires faisant partie du convoi. Il est par suite oiseux que le belligérant s'adresse au chef du convoi pour demander s'il garantit la neutralité des navires qui naviguent sous sa garde, ainsi que celle des chargements que ces derniers transportent.

CHAPITRE III

ARGUMENT POUR ET CONTRE LE CONVOI.

En faveur du convoi, nous trouvons, en premier lieu, l'utilité qui l'a fait adopter et qui en a fait généraliser la pratique. Il permet d'échapper aux inconvénients qu'entraîne le droit de visite, tout en fournissant des garanties analogues. Telle est, en deux mots, sa raison d'être. Le droit de visite est, avons-nous dit, un moyen de protection et de défense, mais c'est un moyen imparfait, comportant, — nous l'avons dit aussi — de lourdes *entraves* pour les navires neutres obligés de s'arrêter à toute réquisition, des *froissements* pour l'amour propre des équipages, contraints de subir le contrôle d'officiers étrangers, des *retards*, des *pertes* provenant d'une visite longue, minutieuse. Il a donné lieu à des abus, toujours susceptibles de se reproduire.

Il est donc naturel et juste que les neutres cherchent à échapper à la visite, mais ce ne peut être qu'à la condition de fournir aux belligérants des garanties analogues à celles qu'ils trouvent dans l'exercice de ce droit. Toute la question consiste à savoir si le convoi fournit ces garanties.

Elles consistent à substituer au droit de visite la parole de l'officier commandant le convoi. En d'autres termes, l'intéressé, au lieu de procéder lui même, en personne, à la vérification et aux diverses constatations jugées nécessaires pour sa protection et sa défense, s'en remet aux neutres de ce soin, en cas de convoi.

Depuis la Révolution française, presque tous les publicistes du continent qui se sont occupés de cette question se sont prononcés en faveur du convoi. Ils considèrent que la parole de l'officier commandant constitue une garantie suffisante que les opérations auxquelles se livrent les navires escortés ne présentent rien de contraire à la neutralité. Ils font reposer leur opinion sur cette autre considération, que mettre en doute cette parole, constituerait un manquement aux égards que se doivent les Etats entre eux.

Gilles (1) signale cependant la proposition d'un écrivain allemand Jouffroy, du commencement du XIX^e siècle. Elle tentait de concilier les prétentions anglaises avec la manière de voir suivie par les autres nations. Cet auteur voulait que l'immunité résultant du convoi fût subordonnée aux dimensions du navire convoyeur et que l'importance et le nombre des navires convoyés fussent proportionnés à la taille et au nombre des bâtiments formant l'escorte. La visite aurait été interdite non seulement aux corsaires, comme dans la convention

(1) *Op. cit.*, p. 150.

de 1801, mais encore aux vaisseaux de guerre inférieurs à ceux placés à la tête du convoi. « Elle n'aurait pu être faite que par des navires de même classe ou de classe supérieure aux navires convoyeurs. Elle ne pourrait être réelle que lorsque les papiers de bord justifieraient un soupçon. Dans le cas où l'un des vaisseaux formant le convoi devrait être saisi, on devrait laisser à bord un des officiers du navire d'escorte. »

On ne voit pas l'avantage d'une pareille conception, dont la pratique n'a, d'ailleurs, empressons-nous de le dire, tenu aucun compte. Comme le fait remarquer l'auteur à qui nous empruntons ces renseignements, cette théorie « méconnaît complètement les principes mêmes sur lesquels repose la qualité officielle des officiers de la marine de guerre ». Il ne s'agit pas de savoir, dans le cas de convoi, si le navire convoyeur est grand ou petit, il s'agit seulement de déterminer si l'officier qui le commande parle au nom de son souverain et s'il peut être ajouté foi à sa parole. A ce point de vue, « le commandant d'un brick ou d'une goëlette n'est-il pas le mandataire de son souverain aussi authentique, dit Gilles, et aussi digne de foi que le commandant d'un vaisseau de ligne. »

Si l'importance du navire convoyeur peut entrer en ligne de compte, ce n'est pas à ce point de vue. Il y aurait lieu d'en faire état, à notre avis, par rapport au nombre de vaisseaux marchands à la tête desquels il peut être placé. On aurait pu, en effet, établir une pro-

portion entre la force du navire convoyeur et le nombre, l'importance de ceux composant le convoi. Si celui-ci est en disproportion évidente, flagrante avec le nombre de bâtiments placés sous sa garde, il est certain que les garanties données aux belligérants sont à peu près purement nominales. C'est dans de telles circonstances que les objections présentées par l'Angleterre ont toute leur force et leur pleine valeur. C'est en voulant tirer des conséquences pratiques trop rigoureuses d'un principe théoriquement juste, comme le fait Gilles, qu'on affaiblit ce principe et qu'on justifie les résistances opposées à son admission. Dans l'hypothèse que nous envisageons, si le raisonnement reproduit plus haut relativement à la valeur de la parole des officiers de marine était complètement admis, un Etat pourrait grouper en convoi sous l'escorte d'un navire de guerre d'une importance insignifiante, un nombre illimité de navires marchands. Dans ce cas, en admettant que toutes les mesures et les précautions nécessaires aient été prises aux ports de départ aucune surveillance effective ne pourrait être exercée, en cours de route, par le bâtiment convoyeur, pour s'assurer que les conditions réalisées au commencement du voyage sont bien maintenues.

Cependant nous verrons que l'opinion contraire a prévalu, et qu'on a négligé de poser des règles au point de vue que nous venons de développer.

D'une manière générale, avons-nous dit, les auteurs, à quelque nation qu'ils appartiennent, à l'exception des

auteurs anglais, se sont tous prononcés en faveur de l'immunité des convois. On peut citer Martens, Klüber, Kalternborn, Heffter, Bluntschli, Gessner, Rayneval, Ortolan, Massé, Hautefeuille, Cauchy. Hautefeuille (1), après être entré dans d'assez longues explications, s'exprime ainsi : « Le mode de justification de la neutralité réelle des navires rencontrés est, à mes yeux, beaucoup plus sûr ; il présente aux belligérants des garanties beaucoup plus complètes que l'inspection même des papiers du bord. »

D'après Ortolan (2), les garanties résident dans ce que le commandant du vaisseau de guerre représente son souverain ; on doit le croire quand il déclare qu'il n'y a pas de contrebande de guerre à bord des navires marchands de son convoi. C'est insulter son souverain que de ne pas accepter sa parole. D'ailleurs, conclut-il, aussi cette assurance présente en réalité de meilleures garanties qu'une perquisition réelle.

Ortolan, suivi en ce point par Rayneval, fait toutefois quelques restrictions dans un ordre d'idées sensiblement analogue à celui que nous développons tout à l'heure. « Il peut arriver, par exemple, dit le premier de ces auteurs, qu'à la faveur de la nuit, d'une brume ou d'un gros temps qui ont rompu l'ordre de marche d'une flotte marchande *nombreuse*, des navires étran-

(1) *Op. cit.*, t. III, t. XI, chapitre III, p. 112 à 155.

(2) *Op. cit.*, t. VII, p. 271.

gers à cette flotte se soient glissés au milieu d'elle en empruntant son pavillon, *malgré la surveillance* des convoyeurs. Si des indices certains de l'existence d'un pareil fait sont fournis au commandant du convoi, il est de son devoir de procéder par lui-même ou par ses officiers à une visite à bord des bâtiments suspects. »

L'Angleterre, jusqu'à la conférence de Londres, a occupé, selon les termes employés par lord Desart, dans un exposé sur la question du convoi, « une position à peu près isolée à l'égard de cette question. » Elle a maintenu sans aucune restriction, depuis la dénonciation de la convention de 1801, le principe du droit de visite dans tous les cas. *Le Manuel des prises britannique* ne faisait aucune différence, même dans la procédure, entre la visite des navires isolés et celle des navires sous convoi. Les publicistes anglais, Manning, Voildmann, Phillimore, Hall, Lawrence, approuvaient la conduite traditionnelle de l'Angleterre. Comme s'il leur en coûtait de reconnaître la *position isolée* qu'ils occupaient à cet égard, eux et leur pays, ils passaient généralement sous silence la pratique des autres Etats et l'opinion des auteurs des autres pays. Phillimore se bornait à reproduire une sentence rendue par lord Stowell (1).

Les auteurs américains Dana, Vohcaton (2) ainsi que

(1) *Commentaires*, t. III, p. 435 ; Hall, § 272 ; Lawrence, § 268.

(2) *Elément*, t. II, p. 186 et s.

les juges partagent cette manière de voir, bien que le pouvoir exécutif des Etats-Unis ait, à l'occasion, réclamé l'immunité pour les navires convoyés par les vaisseaux de la marine fédérale.

Dans cette opinion, les convois constitueraient surtout un moyen, inventé par les neutres, pour se soustraire à la visite, « droit consacré par le droit naturel au profit des belligérants », mais l'exception invoquée n'aurait à aucun titre l'autorité d'une règle de droit international ; elle ne saurait non plus se prévaloir d'aucun fondement rationnel. Enfin l'immunité serait à la fois contraire à l'intérêt des belligérants et à celui des neutres. Les Anglais prétendaient que la parole de l'officier neutre, en en admettant la parfaite loyauté, ne constitue qu'une garantie médiocre. En ce qui concerne la loyauté des officiers, l'Angleterre fait valoir, dit Gessner, « que l'on a vu des officiers de marine donner leur parole à faux. »

Il est vrai que les partisans de l'opinion contraire (1) lui répondent que, historiquement, le fait est exact, mais qu'il ne s'applique qu'aux seuls officiers anglais, autorisés par leur gouvernement. Cette situation exceptionnelle laissée de côté, sur le point de savoir quelle est la valeur de la garantie fournie par la parole de l'officier, on fait observer qu'il n'a pu contrôler par lui-même l'exactitude des affirmations qu'il est appelé à

(1) Gilles, *loc. cit.*, p. 158.

produire, qu'il ne peut connaître que les papiers relatifs aux navires et aux cargaisons, que ceux-ci peuvent ne pas correspondre à la nature exacte et à la destination des marchandises, qu'il n'a pu vérifier effectivement. Sait-il, de façon certaine, si elles appartiennent à des neutres, si les navires qu'il escorte n'ont pas, en réalité, pour but de forcer un blocus après avoir quitté leur convoi ? S'est-il rendu compte si les marchandises soi-disant innocentes ne rentrent pas dans la contrebande de guerre ?

Pour résoudre ces diverses questions, il faudrait que les autorités neutres surveillent, aux divers ports d'embarquement, les chargements avec un zèle et un soin scrupuleux que seul le souci de leurs intérêts est susceptible d'inspirer aux croiseurs belligérants. Le zèle et les précautions des neutres égaleraient-ils ceux des belligérants, ceux-ci trouveraient encore moins de garanties dans leur intervention que dans l'exercice du droit de visite proprement dit.

En effet, dans l'exercice scrupuleux, méticuleux de la surveillance nécessaire, les autorités neutres seraient forcément amenées à juger du caractère licite ou illicite des marchandises embarquées d'après leurs propres vues, et selon les règles de leur propre législation. Et ces vues, cette législation peuvent être fort différentes de celles des belligérants. En raison des règles admises spécialement en cette matière, on sait qu'il y aurait, dans la plupart des cas, différence notable entre

la conception de la contrebande de guerre de n'importe quelle autre nation et celle qui prévaut en Angleterre. Telles sont les raisons principales, essentielles, au moyen desquelles les Anglais repoussaient le contrôle que leur offraient d'exercer les neutres ; pourquoi surtout ils refusaient d'abdiquer aux mains de ces derniers le droit de visite qu'ils déclaraient tenir de leur qualité de belligérants et qui ne les satisfaisait que quand ils y procédaient eux-mêmes.

Mais l'immunité réclamée, en matière de convoi, ne paraît pas aux partisans de cette opinion, nous l'avons vu, dangereuse seulement pour les belligérants, elle l'est bien d'avantage, d'après eux, pour les Etats neutres. Elle a, en effet, pour conséquence nécessaire, de substituer le contrôle de ces derniers à celui des belligérants et par suite de faire peser la responsabilité, qui devrait incomber à leurs sujets, sur les Etats eux-mêmes. Il en résulte une situation sur laquelle les Anglais insistent avec complaisance. Ils la déclarent éminemment dangereuse pour le maintien de la paix. Elle fait naître, d'après eux, le soupçon qui suffit à amener des querelles et celles-ci peuvent conduire à la guerre des puissances qui voudraient y demeurer étrangères. « Si la doctrine de l'exemption était acceptée, dit Hall (1), il arriverait souvent que des circonstances dans lesquelles il serait abusé de la protection d'un convoi

(1) *Op. cit.*, § 272, p. 752.

viendraient à la connaissance du belligérant au détriment duquel se serait produit l'abus, » celui-ci croirait que les cas parvenus à sa connaissance ne sont qu'une partie de ceux qui existent en réalité ; il suspecterait la conduite de l'Etat neutre ; plaintes et malentendus surgiraient et l'existence de la paix elle-même pourrait être mise en danger. On ne saurait trop souvent répéter que, plus un Etat s'interpose entre les individus et l'Etat belligérant, plus le nombre des disputes internationales peut être grand. Et les belligérants regarderont toujours les convois avec quelques doutes, par cela seul que leur innocence ne peut être prouvée. La neutralité des nations neutres n'est pas toujours correcte, et la tentation de mésuser des convois n'a pas toujours été surmontée ; à tort ou à raison on penserait, comme on l'a pensé en Angleterre durant les guerres avec la France, que, suivant l'expression de lord Brougham, « s'il existe quelques fondements aux raisons mises en avant pour visiter les navires marchands non convoyés, il faut admettre que la présence d'un navire convoyeur, loin d'être une garantie suffisante de leur innocence, est plutôt une circonstance autorisant le soupçon. Si une nation neutre équipe des vaisseaux de guerre pour escorter tous ses navires marchands, nous avons droit de conclure qu'elle s'écarte de sa neutralité. »

Nous n'avons pas l'intention de discuter une question aujourd'hui réglée, depuis la conférence de Londres.

Mais il faut bien reconnaître que toutes les raisons qui viennent d'être exposées sont loin d'avoir la même valeur. C'est ainsi que les dernières, celles qui ont trait au danger que courent les neutres, en cas de convoi, aux soupçons qu'il fait naître invinciblement, au risque de guerre qu'entraînent les soupçons, au degré de crédit qu'il convient d'attacher aux déclarations des commandants de vaisseaux convoyeurs, nous paraissent sans la moindre portée. Elles sont purement psychologiques. Et le souci que manifestent les Anglais, en les énonçant, du maintien de la paix, ne saurait tenir contre le fait, la constatation suivante : c'est que toutes les autres nations, à l'exception de l'Angleterre, admettent le convoi, qu'elles interprètent la présence d'un navire de guerre neutre à la tête d'un convoi, non comme une raison de plus de douter, mais comme une garantie suffisante. En présence de ce fait, il est à craindre que les raisons mises en avant ne soient pas les seules qui déterminent l'attitude de l'Angleterre. Les autres nations ont un souci égal à celui qu'elle peut avoir du maintien de la paix. Et du moment où elles sont unanimes pour convenir que le convoi doit dispenser du droit de visite, c'est qu'elles estiment qu'il est de nature à fournir aux belligérants, quels qu'ils soient, toutes les garanties qu'ils sont en droit d'exiger.

Ce qui risquait, en réalité, d'amener des conflits, c'étaient précisément les divergences des doctrines pro-

fessées et des pratiques suivies par l'Angleterre et les autres puissances européennes. Lawrence, le défenseur le plus modéré des anciennes doctrines britanniques, le reconnaissait expressément. Aussi proposait-il des concessions réciproques dans le but de prévenir ces conflits. Ces concessions auraient, d'après cet auteur, pu avoir pour base les règles établies par la convention de 1801 entre la Grand-Bretagne et la Russie.

C'est à cette solution que se rangeait également M. Dupuis (1). Cet auteur déclarait cette solution acceptable, somme toute, quoique moins déférente pour les Etats neutres que celle adoptée par les instructions françaises de 1870, elle serait de nature à donner à leurs sujets une sécurité précieuse contre tout abus du droit de visite. Car il faut reconnaître que si, parmi les arguments donnés par l'Angleterre à l'encontre de l'admission de la théorie du convoi, il en est de peu décisifs, il en est d'autres qui ont une valeur sérieuse. « Les craintes qu'inspire le convoi aux Anglais, dit encore M. Dupuis, ne sont point dénuées de tout fondement. » Et nous verrons tout à l'heure le représentant de l'Angleterre à la conférence de Londres, laissant de côté toute autre considération, demander qu'on fasse mention « du degré des responsabilités et des obligations qui incombent au gouvernement neutre à l'égard de cette question. » Puisque le convoi étant admis par

(1) *Op. cit.*, p. 345.

tous les Etats, à partir de la conférence de Londres, les sujets neutres sous convois ne sont plus responsables, c'est qu'apparemment les Etats sont tenus à leur place. L'Angleterre demandait, à juste titre, que cette responsabilité et les obligations qu'elle devait sanctionner fussent précisées... Il est évident, disait encore lord Desart (1), que l'on ne doit pas s'attendre à ce qu'un belligérant admette le droit de convoi à moins d'être à peu près certain que ce droit ne sera pas mis à profit pour le transport de la contrebande. Il a donc le droit d'exiger que le gouvernement neutre exerce une surveillance suffisante en vue d'empêcher les navires porteurs de contrebande de se placer sous le convoi de ses vaisseaux de guerre.

Nous avons exposé dans les chapitres précédents l'état de la question d'après la pratique des différentes nations ; nous venons de le voir, dans le précédent chapitre, au point de vue théorique. Il nous reste à montrer l'attitude nouvelle de l'Angleterre sur les questions de droit international maritime en général et, en particulier, en matière de convoi. Cela fera l'objet du chapitre suivant.

(1) *Proceedings of international naval conference*, annexe 74, p. 261.

CHAPITRE IV

ATTITUDE NOUVELLE DE L'ANGLETERRE SUR LES QUESTIONS DE DROIT INTERNATIONAL MARITIME ET EN PARTICULIER SUR LE CONVOI.

La conférence de Londres est, en somme, l'aboutissement d'une série de faits d'importance inégale et d'ordres divers que nous allons nous efforcer de grouper et de présenter en raccourci.

Le premier consiste dans les changements profonds qu'ont apportés, dans les conditions de la guerre navale, les découvertes récentes, l'emploi d'engins nouveaux, l'utilisation de navires totalement différents de ceux des périodes précédentes. Ce sont ensuite des questions nouvelles qui se sont posées, des difficultés imprévues révélées par la dernière guerre. C'est enfin, et peut-être par dessus tout, la situation réciproque des diverses nations : la flotte de l'Amérique s'est développée et commence à sillonner les mers ; « belligérants éventuels, l'Angleterre et l'Allemagne se préparent, selon la très forte expression de M. A. de Lapra-

delle (1), à faire du droit des gens, par chacun tourné dans son intérêt propre, un allié complaisant et partial. » C'est enfin la Russie qui désire voir donner une solution aux questions issues de sa condition particulière.

Aussi n'y a-t-il rien d'étonnant si l'ensemble des questions relatives à la guerre maritime ont pris, à la Conférence de La Haye, en 1907, l'importance énorme que l'on sait. « Décidée pendant le conflit russo-japonais, dit encore M. A. de Lapradelle, sous l'émotion des multiples alertes d'une lutte à longue distance, la Conférence de 1907 se forme, s'assemble et délibère avec la volonté d'en empêcher le retour. Elle a l'obsession féconde d'une grande guerre, fille de l'impérialisme, dont l'Océan serait le théâtre et l'enjeu. Derrière la Conférence de la paix, entre les Etats-Unis et le Japon, entre l'Allemagne et l'Angleterre, se profile l'ombre inquiétante d'une lutte pour la mer et par la mer. Qu'adviendra-t-il des belligérants et des neutres si cette guerre, que l'arbitrage ne saurait arrêter, éclatait tout à coup dans le désordre d'un droit imparfait, archaïque, illusoire, brusquement incliné, par la nouveauté des inventions, de l'insuffisance à l'arbitraire, de la dureté à la barbarie ? Le conflit se limiterait-il aux belligérants, ou, faute d'un droit certain, n'allu-

(1) *La guerre maritime*, *Revue des Deux-Mondes*, n° du 1^{er} août 1908, p. 677.

merait-il pas, des neutres aux belligérants, des quel-
nelles nouvelles ? » Aussi chacune des quatre commis-
sions de la conférence s'occupe de la guerre maritime (1).
Et pour discuter et solutionner les multiples questions qui
s'imposent, chaque puissance avait à tenir compte, tour
à tour, des conceptions humanitaires sans doute, mais
aussi dans son intérêt. La conciliation de deux points de
vue est fort difficile et laborieuse pour chacune d'elles.
Elles se trouvent dans la nécessité, les unes d'aban-
donner des points qu'elles avaient traditionnellement
défendus. C'est ainsi que les Etats-Unis, qui s'étaient
toujours posés en champions du respect de la propriété
privée ennemie, s'ils ne laissent pas tomber la proposi-
tion par eux faite à cet égard en 1856 et renouvelée en
1899, n'hésitent pas à la limiter. Même attitude de leur
part au sujet du blocus commercial et de la contrebande
de guerre. Non seulement ils ne font plus de propositions
sur ces points mais s'opposent à celles qui sont faites.
Maintenant que, par leur position géographique, ils
n'ont plus à craindre le blocus commercial, et qu'en
raison de leur marine militaire en voie d'accroissement
constant, ils peuvent le faire craindre à leurs ennemis,
bien loin de le supprimer ils proposent de l'étendre au

(1) La première, celle de l'arbitrage, s'occupe du grand projet de
la Cour internationale des prises ; la seconde, de la déclaration de
guerre ; la troisième étudie ce qui concerne les mines, les bombar-
dements, l'hospitalité neutre, la quatrième, le régime du commerce
ennemi et du commerce neutre.

point d'arrêter à longue distance les navires en route vers les points bloqués. Avant la guerre de Sécession, quand ils avaient plus de navires marchands que de navires de guerre, ils demandaient l'abolition de la contrebande de guerre. « Ils n'en veulent plus la suppression, maintenant qu'ayant peu de navires marchands et beaucoup de navires de guerre, ils en souffriraient moins qu'ils n'en feraient souffrir les autres. »

Contrairement à celle des Etats-Unis qui semble inspirée par les doctrines militaires, l'attitude de l'Angleterre paraît l'être par les doctrines pacifiques. « On eût bien surpris les hommes d'il y a cinquante ans, dit l'auteur (1) à qui nous empruntons ces divers renseignements, en leur annonçant que la Grande-Bretagne proposerait la suspension de la contrebande de guerre et ne s'effrayerait pas du respect maritime de la propriété ennemie. Mais il ne faudrait pas croire que ces nouvelles tendances fussent la conséquence d'un chimérique triomphe de l'idéal sur l'intérêt. Ce sont les pires conséquences, étroitement entendues et rigoureusement calculées, d'un égoïsme constant parmi des faits changeants. » Le principal de ces faits, c'est qu'en devenant de plus en plus industrielle, elle est devenue déficitaire au point de vue agricole. Elle a, comme on dit, « gardant son usine chez elle, mis sa ferme à l'étranger », dans les pays lointains que ses navires rappro-

(1) A. de Lapradelle, *loc. cit.*, p. 687.

chent. Ses navires apportent le blé, les bestiaux, les conserves, le coton, la laine. Il est indispensable qu'ils ne soient en aucun temps, ni arrêtés, ni même retardés, car, à certaines époques, l'Angleterre n'a, devant elle, de blé que pour six semaines.

A cette situation déjà ancienne, elle a paré tant qu'elle a pu maintenir la règle des *Tvo poovers*. Mais la double égalité varie sans cesse, au fur et à mesure que se développent les marines étrangères : ce furent d'abord les marines française et russe, puis française et allemande, plus tard les marines allemande et américaine. Le moment paraît venu où il ne sera plus possible de maintenir cette règle protectrice, et où il faut recourir à d'autres moyens. Pour assurer son approvisionnement, il ne suffirait plus aujourd'hui à l'Angleterre qu'au cours d'une grande guerre son triomphe fût assuré ; il faut surtout que ses navires, qui sont ses pourvoyeurs, ne puissent même pas être retardés dans leur voyage.

Déjà, en 1856, en faveur du développement de son commerce et de son industrie, l'Angleterre avait été amenée à abandonner la rigueur des règles jusque là suivies par elle, dans la guerre maritime, à admettre certaines dispositions que, précédemment, elle appelait avec hauteur et arrogance « des innovations nuisibles. »

De nos jours, en face de la situation que nous venons de décrire, on s'est ému chez elle, une ligue s'est for-

mée, une commission extra-parlementaire a fonctionné de 1903 à 1905, un nombre considérable de séances a été tenu, 93 témoins ont été entendus, des solutions diverses ont été proposées à l'insuffisance de ses ressources élémentaires. Parmi ces témoins, deux jurisconsultes ont été entendus, à l'enquête : Holland et Westlake. Le premier, sans toucher à la contrebande des vivres, cherche à côté, par une voie parallèle, le moyen d'assurer la Grande-Bretagne, en temps de guerre, contre le double risque de la famine et de la misère. Dans ce but, il propose *d'admettre le convoi*, dont nous avons vu son pays contester la validité, jusqu'à ce jour, en raison de ce qu'il restreignait le droit de visite et faisait obstacle au droit de prise. « Mais du moment, dit M. de Lapradelle, que les neutres peuvent ainsi lui conduire ses vivres et ses matières premières, sur la simple affirmation d'un commandant militaire que la flotte convoyée n'a pas de contrebande, elle envisage avec une faveur nouvelle le procédé qu'elle repoussait autrefois. A l'enquête de 1903-1905, « il est un point, dont j'aimerais à parler, dit le professeur Holland, c'est celui du *convoi* : presque tout le continent l'admet, les Etats-Unis également ». Dès lors les navires américains chargés de blé peuvent arriver à l'Angleterre sur la simple parole d'un officier des Etats-Unis : résultat si favorable que, sur la demande précise, Holland, songeant à la conférence prochaine, n'hésite pas à déclai-

rer que (1) « la question mériterait d'être examiné par les puissances en commun ». Sans apporter formellement à la visite l'exception du convoi, la Grande-Bretagne perd dans cette question, qui jadis provoqua tant de guerres, son intransigeance d'autrefois. »

C'est donc dans ces « innovations » autrefois jugées si nuisibles, c'est donc de plus en plus dans l'abandon de ces principes du droit des gens, derrière lesquels elle s'est si longtemps abritée et retranchée, dans l'établissement, en un mot, d'un nouveau code des droits maritimes, que l'Angleterre va chercher à maintenir sa suprématie navale. Mais le convoi lui-même n'est pas sans danger, car « il mettrait l'approvisionnement, c'est-à-dire le travail et la vie de la Grande-Bretagne, à la merci de la parole des neutres, perspective précaire à demi satisfaisante pour la sécurité territoriale, inacceptable pour l'orgueil national. Et, de proche en proche, la tendance britannique se fait de plus en plus favorable à la neutralité. »

« La conclusion à laquelle j'arrive, dit Westlake, cité par M. A. de Lapradelle, à titre de conduite, est que la politique de cette nation vis-à-vis du droit des gens doit être à l'avenir plutôt dirigée vers le maintien et le développement du droit des neutres. Ce serait une erreur de baser ce changement sur le principe que, dans l'avenir, nous serions plutôt neutres que belligérants,

(1) *Loc. cit.*, p. 691.

parce que, si pacifiques que soient nos désirs, la chance d'être engagés dans une guerre dépend plus des autres que de nous-mêmes. Mais il faut l'appuyer sur cette idée qu'en cas de guerre, les choses nécessaires à l'existence nous seraient très largement portées sous pavillon neutre. »

C'est pour toutes ces raisons, auxquelles il conviendrait d'ajouter encore les menaces qui résultent des progrès de l'Allemagne, que l'Angleterre accepte de s'entendre avec l'Europe sur le droit maritime, à la conférence de La Haye de 1907, quand cent ans auparavant Pitt, en refusant, déclarait qu'il y laisserait plutôt sa tête. Bien plus, nous allons la voir tout à l'heure prendre l'initiative de convoquer à Londres, dans le même but, une conférence des principales puissances maritimes du monde entier. C'est bien le cas de dire avec M. de Lapradelle : « Après avoir été le champion solidaire de la belligérance, la Grande-Bretagne se pose en champion de la neutralité. De sa vieille attitude hostile, isolément juridique, intransigeance militaire, à l'en croire, elle a tout dépouillé. »

Nous aurons résumé aussi complètement que possible l'attitude récente de l'Angleterre, au point de vue du droit maritime, en particulier à la conférence de 1907, quand nous aurons rappelé que la délégation anglaise déposa un projet d'organisation d'une cour internationale des prises. Un autre projet sensiblement différent avait été déposé par la délégation allemande.

Grâce à l'intervention de l'éminent délégué français, M. Renault, auquel les deux délégations tombèrent d'accord pour faire appel, le projet aboutit, la cour fut établie.

Mais le plus difficile n'était pas fait. On n'avait pas pu s'entendre sur un seul des points à l'ordre du jour, l'Angleterre n'avait pas voulu renoncer au blocus, l'Allemagne aux mines, la France à la capture de la propriété ennemie sous pavillon ennemi, aucune disposition n'avait pu être admise comme règle de droit, et on avait créé un tribunal. Quel allait être son rôle ? Que pourra-t-il juger, ce tribunal qui n'a aucune règle ni légale ni conventionnelle à appliquer ?

Quand sur des points spéciaux, déterminés, il existera des règles, soit conventionnelles, soit coutumières, il est tout naturel que la cour internationale devra en faire application. Son intervention aura précisément pour principale utilité de garantir l'exacte application de ces règles. Mais il arrivera fréquemment qu'il n'y aura, sur une question spéciale, aucune règle. Dans ce cas, actuellement chaque belligérant fait un règlement arbitraire pour lequel il utilise, de façon très différente, la liberté que lui laissent les lacunes du droit positif. La juridiction nationale ne peut alors appliquer, cela va de soi, que sa propre législation, constituée, dans l'espèce, par le règlement. Mais la juridiction internationale, quelles règles appliquera-t-elle ? Une solution, qui aurait eu le mérite d'être rationnelle, aurait consisté à faire ap-

pliquer le droit du capteur. Mais elle aurait eu, comme moindre inconvénient, d'amener la cour à rendre des décisions contradictoires dans des espèces identiques, c'est pourquoi, sur la proposition de la Grande-Bretagne, la conférence vota la résolution suivante : « Si la question de droit à résoudre est prévue par une convention en vigueur entre le belligérant capteur et la puissance qui est elle-même partie au litige ou dont le ressortissant est partie au litige, la cour se conforme aux stipulations de ladite convention. A défaut de telles stipulations, la cour applique les règles du droit international. Si des règles *généralement reconnues* n'existent pas, la cour statue d'après les principes généraux du droit et de l'équité ». Par ces dispositions la cour internationale se trouvait investie de la mission de faire le droit et il pouvait arriver qu'une décision rendue par un tribunal des prises, tout en étant conforme à la législation nationale, fût revisée par la cour si elle était contraire aux principes de la justice et de l'équité. Ce pouvoir, à certain point de vue discrétionnaire, reconnu à la cour internationale des prises, a failli constituer un obstacle même à son fonctionnement, et il a été une raison nouvelle pour qu'on procédât sans retard à la réunion d'une conférence spéciale chargée de décider et de fixer les règles généralement reconnues du droit international d'après lesquelles devait juger la cour des prises. Nous examinerons dans le titre suivant tout ce qui a trait à la conférence réunie dans ce but.

TITRE III

La Conférence navale de Londres.

CHAPITRE PREMIER

LES CAUSES DE SA RÉUNION. — SON PROGRAMME.

SON FONCTIONNEMENT.

Nous avons vu, au cours du chapitre précédent, que l'un des témoins entendu à l'enquête de 1903-1905, le professeur Holland, avait déclaré expressément que la question du convoi mériterait d'être examinée par les puissances en commun. Leur réunion fut précipitée, par les inconvénients que les Anglais trouvèrent, après coup, à la disposition citée au chapitre précédent, concernant les pouvoirs de la cour internationale des prises et votée sur leur proposition. « Nous ne pouvons admettre, disait le *Times*, que la cour fasse la loi ; nous avons jusqu'au 30 juin 1909 pour ratifier la convention ; il est encore temps de conclure les traités qui, fixant le droit, rendront l'acceptation possible. D'ici là, nous ne pouvons

laisser aux étrangers carte blanche pour faire des lois sur notre flotte et tenir à leur discrétion notre puissance ». « Ne dites pas, écrit le professeur Holland, qu'en jugeant sur l'équité, la cour des prises ne ferait que suivre l'exemple donné par les tribunaux anglais, car ils suivent le sentiment national, tandis que la cour des prises irait contre lui ». Et le 9 novembre, au Guildhall, le premier ministre prenait l'engagement d'ajourner la signature jusqu'à la conclusion d'une convention complète et totale sur la guerre maritime, cette décision était justifiée par ce fait que la conférence de La Haye n'avait produit qu'en quelques points isolés des textes incomplets. Pendant quelque temps, cette question a produit une certaine agitation en Angleterre. Le pays était partagé entre le désir de ne pas renier l'attitude prise à La Haye et la crainte de voir triompher brutalement à son encontre les principes du droit admis par le continent et toujours repoussés par l'Angleterre. Elle a vu à un certain moment dans cette cour, dont elle avait proposé la création, dont les décisions devaient être inspirées par un principe qu'elle-même avait dicté, une menace analogue à celle des ligues de neutralité. Elle a redouté de voir leur droit triompher contre le sien. Pour parer à ce danger, elle n'avait que deux moyens : ou refuser de signer la convention relative à la cour des prises, ou conclure une série de conventions fixant le droit maritime. Mais refuser de signer, c'était désavouer l'œuvre accomplie par ses délégués, qui, cependant, n'avaient

fait que suivre leurs instructions : les deux questions de l'organisation de la cour et de la codification du droit avaient toujours été présentées par eux comme indépendantes. C'est même comme un acheminement vers la codification du droit, qui alors ne paraissait pas mûre, qu'avaient été adoptées leurs propositions relatives à l'établissement d'une cour avec pouvoir de juger librement faute d'un droit certain.

Ne pas signer, c'eût été encore prendre une attitude que tout le monde s'accordait, en Angleterre, à reconnaître désormais impraticable. Le temps est passé où il était permis à une nation, quelle qu'elle fût, de se tenir à l'écart des autres et de refuser d'entrer dans des conventions qu'elles signent, pour se soustraire aux engagements qu'entraînent ces conventions.

Et puis, il existait une autre considération encore plus puissante : c'est que la cour avait été créée à la demande de l'Angleterre, c'est-à-dire en vue d'un intérêt égoïste, d'un avantage qu'elle comptait en retirer. Ce sont ces deux sentiments que nous trouvons exprimés dans la citation suivante : « attendre une codification du droit des gens, disait Westlake, c'est impossible ; ce serait incompatible avec l'attitude que nous avons prise à La Haye ; nous renverrions la cour aux calendes grecques sans profiter des avantages que nous en pouvons attendre » (1). Et Lawrence faisait connaître dans les termes

(1) Westlake, *The Hague Conference*, dans le *Quarterly Review*, janvier 1908, p. 242, cité par M. de Lapradelle, *loc. cit.*, p. 704.

suivants, au cours d'une conférence non publiée faite à Portsmouth, le 5 février 1908 (1), la nature des appréhensions qui inquiétaient l'Angleterre : « Si nous étions sûrs, disait-il, qu'un belligérant ne pourrait, à sa discrétion, envoyer les bateaux au fond de la mer et que les vivres à destination de la population pacifique ne seraient pas condamnés du chef de contrebande, nous pourrions hardiment signer, — et sans réserve — la convention relative à la cour ». Cette assurance, seule une convention fixant le droit maritime pouvait la donner à l'Angleterre. Aussi se décida-t-elle à la convoquer. En effet, le discours du Trône, en 1908, annonçait-il la prochaine convocation d'une conférence qui reprendrait à Londres, entre grandes puissances maritimes, l'œuvre ébauchée à La Haye.

En effet, dès le 27 février 1909, sir Edward Grey adressait aux représentants diplomatiques du gouvernement britannique, accrédités à Berlin, Madrid, Paris, Rome, Pétersbourg, Tokio, Vienne et Washington, une circulaire qui devait être communiquée aux ministres des affaires étrangères de ces divers pays. Elle rappelait le pouvoir reconnu à la cour internationale des prises, d'appliquer les règles du droit international et, à défaut, les principes généraux de la justice et de l'équité. En raison des divergences de vues qui s'étaient manifestées au cours des discussions à La Haye et de l'impos-

(1) Cité par M. de Lapradelle, *loc. cit.*

sibilité où on s'était trouvé d'aboutir à un accord sur un certain nombre de points, la circulaire concluait que « l'impression s'était fait sentir que l'établissement d'une cour internationale des prises ne serait pas généralement accepté tant que dureraient le manque de précision et l'incertitude au sujet des principes que cette cour appliquerait, dans les cas portés devant elle, aux questions qui touchent de près à la politique et à la pratique maritime. »

En conséquence, le gouvernement britannique proposait la réunion d'une nouvelle conférence qui aurait lieu à l'automne de 1909. Elle devait avoir pour objet « de déterminer les principes généralement reconnus du droit international, dans le sens de l'article 7, alinéa 2 de la convention, et qui ont trait aux matières qui ont été l'objet de méthodes d'application divergentes de la part des différentes nations. La conférence serait appelée ensuite à formuler les règles que, à défaut de stipulations conventionnelles, la cour devra appliquer en statuant sur les questions portées devant elle. »

Les questions dont la solution présentait, aux yeux du gouvernement britannique, l'importance la plus grande au point de vue où il se plaçait, au nombre de huit, étaient les suivantes, ainsi précisées par la circulaire :

a) *Contrebande* : Y compris les circonstances dans lesquelles les différents articles peuvent être considérés comme étant de contrebande, les pénalités auxquelles

expose leur transport, *l'exemption de visite d'un navire convoyé*, ainsi que les règles relatives aux dommages-intérêts à accorder lorsque des navires ayant été saisis, il est reconnu en fait qu'ils transportaient de la marchandise innocente.

b) *Blocus* : Y compris les questions relatives au lieu où la saisie peut être effectuée ainsi que la notification qui est nécessaire avant qu'un navire puisse être saisi.

c) *Voyage continu* : Voyage continu, au double point de vue de la contrebande et du blocus.

d) *Destruction des prises neutres* : Légalité de la destruction des bâtiments neutres avant leur condamnation par une cour des prises.

e) *Assistance hostile* : Règles concernant les bâtiments ou les personnes neutres rendant des services contraires à la neutralité.

f) *Militarisation en haute mer* : Légalité de la transformation d'un navire de commerce en bâtiment de guerre en haute mer.

g) *Transfert de pavillon* : Règles relatives au transfert des navires de commerce d'un pavillon belligérant sous un pavillon neutre au cours ou en prévision des hostilités.

h) *Caractère ennemi* : Adoption de la nationalité ou du domicile des propriétaires comme élément dominant pour décider si la propriété est propriété ennemie.

Le gouvernement anglais justifie son initiative en reconnaissant que, sans doute, il ne peut manquer de ré-

sulter le plus grand bien de l'établissement d'une cour internationale des prises. Mais il déclare qu'en raison des graves divergences de vues qui se sont manifestées au cours des discussions de La Haye, sur plusieurs des questions ci-dessus reproduites, « *il serait difficile, sinon impossible*, de faire accepter par les deux Chambres du parlement la législation nécessaire pour assurer l'exécution de la convention, à moins que le gouvernement britannique soit en mesure de leur annoncer l'avènement d'une entente plus précise au sujet des règles destinées à guider les décisions du nouveau tribunal. »

Il convient de signaler les termes dans lesquels l'Angleterre invitait les puissances auxquelles elle s'adressait et le but qu'elle déclarait poursuivre. D'ordinaire, une conférence internationale se propose de rédiger une *convention*. Dans l'esprit des rédacteurs de la circulaire que nous venons d'analyser, il s'agissait de « déterminer » des principes existant déjà, qui étaient reconnus partout, à peu près les mêmes, quelque chose comme une rédaction de coutumes. L'œuvre de la conférence devait donc être de les « consolider », ce qui est bien conforme aux habitudes juridiques des Anglais. « Il n'est pas sûr, ajoute l'auteur (1) à qui nous empruntons cette observation, que cette manière nouvelle de pratiquer l'accord international n'ait pas étonné d'abord les juristes et di-

(1) *Journal des Débats*, n° du 26 mars 1909 ; Louis Belzons, *La Conférence navale et ses résultats*.

plomates du continent, habitués à rédiger des conventions précises et déterminées, plutôt qu'à rechercher, pour leur donner une consécration pratique, des « principes » que leur nom seul semble condamner à l'abstraction définitive. »

Cependant, l'Angleterre paraissait attacher à ce point de vue une importance considérable, puisque, dans une circulaire du 14 novembre 1908, elle y insistait longuement dans les termes suivants : « La « déclaration » proposée doit avoir pour objet d'énoncer, avec le plus de précision possible, les points sur lesquels il y a identité entre les principes suivis et même, s'il y a lieu, entre leur application pratique, ainsi que les points sur lesquels l'expérience acquise et la communauté des conditions modernes du commerce maritime, de la navigation et de la guerre navale permettent aujourd'hui d'exprimer les principes généraux du droit international, qui se sont fait jour, peu à peu, à travers les errements séparément suivis dans chaque pays. *Il ne s'agit donc pas à cet égard pour la conférence de statuer de lege ferenda, comme les conférences de la Paix ont été ou seront appelées à le faire en vue de développer le domaine des stipulations conventionnelles internationales.*

« A la différence d'une « convention » créant des règles particulières aux Etats contractants, la « déclaration » projetée doit être, dans l'opinion du gouvernement de Sa Majesté, *la reconnaissance par les puissances les mieux qualifiées et les plus intéressées, délibé-*

rant en commun, que, dans l'état actuel des relations mondiales, il existe véritablement un droit commun des nations dont elle entend dégager les principes dans l'intérêt de tous. La force obligatoire de ce droit commun a été constatée par l'article 7 de la convention de La Haye précitée.

« A la différence encore d'une convention qui ne saurait être modifiée que par de nouvelles stipulations, les règles reconnues aujourd'hui pourront être appliquées ou développées, le cas échéant, avec telles modifications que la cour trouvera nécessaires pour donner aux principes leur vraie portée en présence des progrès du jour.

« Le gouvernement de Sa Majesté se plaît à espérer qu'en formulant ainsi « les règles généralement reconnues du droit international », expressément prévues comme base des décisions devant être imposées par la cour des prises, la conférence évitera, à tous les pays, les surprises et les doutes nuisibles au commerce pacifique comme aux bonnes relations politiques, et qui n'ont actuellement souvent pour cause que le défaut d'expression autorisée d'un droit auquel tous les Etats ont l'incontestable souci de se conformer.

« En préparant le travail qui va suivre, le gouvernement de Sa Majesté n'a donc nullement en vue de suggérer des principes nouveaux, mais seulement de cristalliser en quelques propositions simples les questions sur lesquelles une doctrine dirigeante paraît pouvoir être formulée sur les autres questions, il sera heureux

de participer à l'examen des propositions qui ont été ou pourront être faites en vue de stipulations conventionnelles particulières. »

Ce point de vue était d'ailleurs en concordance parfaite avec l'article 7, alinéa 2 de la convention relative à la cour internationale des prises, adopté, comme nous l'avons vu, sur la proposition de l'Angleterre et portant qu' « à défaut de stipulations, la cour appliquerait *les règles du droit international* ». Il était donc logique dans ces conditions, comme le demandait l'Angleterre, de faire « déterminer » ces règles par la conférence. Mais nous verrons, par les indications fournies par le rapport général, relativement à la portée d'application reconnue aux règles posées dans la déclaration, que la conférence s'est arrêtée à une convention, entendue dans le sens habituel, et qu'elle n'a pas adopté le point de vue anglais.

En même temps qu'il proposait aux gouvernements ci-dessus énumérés de prendre part à la conférence, le gouvernement britannique les invitait à échanger des memorandums exposant d'une manière concise ce qu'ils considéraient *comme la règle véritable* du droit international sur chacun des points à soumettre à la conférence.

On indiquait, enfin, le mois d'octobre comme date et Londres comme lieu de la réunion de la conférence.

Spécialement en ce qui concerne la France, les questions visées dans la circulaire de convocation firent l'ob-

jet d'une étude préalable de la part d'une commission interministérielle constituée par le ministre des affaires étrangères, qui se réunit à ce ministère du 26 mai au 16 novembre 1908 (1).

Les neuf gouvernements invités ayant accepté, des memorandums furent échangés et la date d'ouverture de la conférence fixée au 4 décembre.

Ces memorandums furent réunis en un recueil par les soins du *Foreign Office* et de M. Fromageot, avocat à la cour d'appel de Paris. Les délégués lui donnèrent, dès les premières séances de la conférence, le nom de *Livre Rouge*. A la suite des memorandums et comme résumé, le *Livre Rouge* contenait des « bases de discussion » au nombre de 39 (13 pour la question de contrebande, 14 pour le blocus, 2 pour le voyage continu, 3 pour la destruction des prises neutres, 2 pour l'assistance hostile, 3 pour le transfert de pavillon, 2 pour le caractère ennemi). Elles étaient destinées à servir de point de départ aux délibérations de la conférence. Celle relative au convoi figurait parmi celles concernant la contrebande.

Dix puissances y compris la Grande-Bretagne étaient

(1) Elle était composée de MM. Léon Bourgeois, sénateur de la Marne, Georges Louis, directeur des affaires politiques et commerciales, Louis Renault, professeur à la Faculté de Droit de Paris; René Lecomte, secrétaire permanent de la Commission préparatoire de La Haye; Général de division Maunaury, alors commandant l'Ecole supérieure de guerre; Contre-amiral Le Bris, Fromageot, comte de Manneville, baron de Tillac et baron Clauzel, secrétaires.

représentées à la conférence par 37 membres. Lord Desart, premier délégué britannique, présidait. La conférence siégeait en séance plénière ou en commission.

Les amendements aux bases de discussion, qui furent très nombreux, étaient renvoyés, suivant les cas, devant la commission ou devant des comités d'examen ou des comités spéciaux.

La commission, présidée par M. Renault, délégué plénipotentiaire français, comprenait tous les membres de la conférence : ce fut la conférence elle-même, siégeant en commission plénière.

Les décisions adoptées sont réunies en neuf chapitres dans une déclaration datée du 26 février 1909. Ils forment, selon les termes de l'article 65, « un ensemble indivisible ». Et M. Renault, dans son rapport général à la conférence, en donne la raison dans les termes suivants : « Les règles contenues dans la déclaration n'ont pas toutes été acceptées avec le même empressement par toutes les délégations ; des concessions ont été faites sur un point en vue de concessions obtenues sur un autre. L'ensemble a été, tout balancé, reconnu satisfaisant. Une attente légitime serait trompée, si une puissance pouvait faire des réserves à propos d'une règle à laquelle une autre puissance attache une importance particulière. »

Quant à l'appréciation de l'œuvre générale de la con-

férence, nous ne saurions mieux faire que de reproduire les termes mêmes du rapport de M. Renault.

« L'ensemble des règles contenues dans la « déclaration » qui est sortie des délibérations de la conférence navale, et qui doit être intitulée « Déclaration relative au droit de la guerre maritime », répond bien au désir qu'exprimait le gouvernement britannique dans son invitation de février 1908. Les questions du programme sont toutes résolues, *sauß deux* sur lesquelles des explications seront données plus loin. Les solutions ont été dégagées des diverses manières de voir ou des diverses pratiques et correspondent à ce que l'on peut appeler la *media sententia*. Elles ne concordent pas toujours absolument avec les vues propres à chaque pays, mais elles ne blessent les idées essentielles d'aucun. Il ne faut pas les examiner séparément, mais dans leur ensemble, autrement on court le risque de commettre les plus graves méprises. Si, en effet, on considère une ou plusieurs règles isolées au point de vue, soit des belligérants, soit des neutres, on peut trouver que les intérêts dont on se préoccupe spécialement ont été méconnus par l'adoption de ces règles, mais ces règles ont leur contrepartie. Il y a là une œuvre de transaction, des concessions mutuelles. Cette œuvre, dans son ensemble, est-elle bonne ?

« Nous avons le ferme espoir que ceux qui l'étudieront sérieusement répondront affirmativement. La déclaration substitue l'uniformité et la fixité à la diversité

et à l'obscurité dont les relations internationales ont trop longtemps souffert. La conférence a essayé de concilier d'une manière équitable et pratique les droits des belligérants et ceux du commerce neutre ; elle est composée de puissances placées dans des conditions très différentes au point de vue politique, économique, géographique. Il y a donc lieu de supposer que les règles sur lesquelles ces puissances se sont accordées tiennent un compte suffisant des divers intérêts engagés et peuvent dès lors être, sans inconvénient, acceptées par toutes les autres. »

Recherchant ensuite la portée d'application des règles ainsi posées, l'éminent rapporteur déclarait qu'elles devront être observées dans les rapports entre les parties signataires, puisqu'elles les proclament comme des principes de droit international reconnu, et que, de plus, elles s'obligent expressément à s'en procurer réciproquement le bénéfice. Les puissances signataires qui sont ou seront parties à la convention, établissant la cour internationale des prises, auront de plus une occasion de voir appliquer ces règles aux différends qui les concernent, que la cour les regarde comme des règles généralement reconnues ou tienne compte de l'engagement pris de s'y conformer. Cette éventualité a été prévue par l'article 66 : « Les puissances signataires s'engagent à s'assurer, dans le cas d'une guerre où les belligérants seraient tous parties à la présente déclaration, l'observation réciproque des règles contenues dans

cette déclaration. Elles donneront, en conséquence, à leurs autorités et à leurs forces armées les instructions nécessaires et prendront les mesures qu'il conviendra pour en garantir l'application par leurs tribunaux, spécialement par leurs tribunaux de prises. »

Le rapport exprimait d'ailleurs l'espoir que ces règles ne tarderaient pas à être acceptées par la plupart des Etats, qui ne pourront manquer de reconnaître l'avantage que présente le remplacement d'usages plus ou moins définis, prêtant à controverse, par des dispositions précises.

L'article 70 contient, comme la déclaration de Paris de 1856, une invitation aux puissances non représentées à l'effet d'adhérer aux principes qui y ont été adoptés, et fixe la procédure d'adhésion. La formule d'invitation est à retenir :

Article 70. — Les Puissances représentées à la conférence navale de Londres, attachant un prix particulier à la reconnaissance générale des règles adoptées par elles, expriment l'espoir que les puissances qui n'y étaient pas représentées adhéreront à la présente déclaration. Elles prient le gouvernement britannique de vouloir bien les inviter à le faire.

L'article 69 fixe à douze ans, commençant à courir 60 jours après le premier dépôt des ratifications, la durée de l'engagement des puissances signataires. Elles seront ensuite tenues pour des périodes successives de

six ans dont la première commencera à l'expiration de la période de douze ans.

Nous avons vu que deux points seulement du programme de la conférence n'avait pas reçu la solution. Le premier est compris par la lettre *f* et relatif à la *légalité de la transformation d'un navire de commerce en bâtiment de guerre en haute mer* ; le second, présenté sous la lettre *h* et concernant la question de savoir si la *nationalité ou le domicile des propriétaires devrait être adopté comme élément dominant pour décider si la propriété est propriété ennemie*.

Voici comment s'exprime le rapport général sur ces deux points : « Au sujet de la légalité de la transformation d'un navire de commerce en bâtiment de guerre en haute mer, les vues opposées qui s'étaient manifestées à ce sujet dans la conférence de La Haye en 1907 ont été reproduites à la présente conférence. Ce que l'on peut conclure des mentions des mémorandums comme de la discussion, c'est qu'il n'y a plus sur ce point de règle généralement acceptée, et il ne semble pas y avoir non plus de précédent que l'on puisse invoquer. Les deux opinions contraires ont été soutenues avec une grande ardeur, ce qui n'a pas empêché qu'un vif désir d'entente ait été exprimé de tous côtés : on s'entendait du moins sur ce point qu'il y aurait grand intérêt à faire cesser l'incertitude. De sérieux efforts ont été tentés pour donner satisfaction aux intérêts défendus de part et d'autre ; ils ont malheureusement échoué. » On avait

espéré à un moment donné que, sur une question connexe, celle de la *rétransformation*, on pourrait arriver à un accord. Une proposition interdisait, pour toute la durée de la guerre, la retransformation, en navire de commerce, de ceux qui aurait été transformés en bâtiments de guerre. On posait la règle d'une manière absolue, sans distinguer suivant le lieu où aurait été faite la retransformation. On voulait ainsi éviter les surprises et les fraudes. L'unanimité n'ayant pu être obtenue, il se produisit une proposition subsidiaire, interdisant pendant la guerre la transformation en pleine mer d'un bâtiment de guerre en navire de commerce. « L'accord se serait peut-être fait sur cette proposition, porte le rapport, mais il a semblé qu'il était bien difficile de s'attacher à ce côté secondaire d'une question qu'on ne pouvait songer à régler dans son ensemble. C'est la raison déterminante du refus de toute proposition. La question de la transformation en pleine mer et celle de la retransformation sont donc restées entières. »

Quant à celle de savoir si l'on s'attachait à la nationalité ou au domicile des propriétaires pour décider si la propriété est propriété ennemie, elle fut l'objet d'une étude approfondie dans un comité spécial, qui a constaté l'incertitude actuelle de la pratique. Il a été proposé d'y mettre un terme par les dispositions suivantes : « Le caractère neutre ou ennemi des marchandises trouvées à bord d'un navire ennemi est déterminé par la nationalité

neutre ou ennemie de leur propriétaire et, en cas d'absence de nationalité ou de double nationalité neutre et ennemie de leur propriétaire, par le domicile de celui-ci en pays neutre ou ennemi ; toutefois, les marchandises appartenant à une société anonyme ou par actions sont considérées comme neutres ou ennemies selon que la société a son siège social en pays neutre ou ennemi. »

L'unanimité n'ayant pu être obtenue, conclut le rapport, ces dispositions n'ont eu aucun effet.

Il nous reste à examiner et à commenter les travaux de la conférence en ce qui concerne le *convoi*. Cela fera l'objet des chapitres suivants.

CHAPITRE II

ADOPTION PAR LA CONFÉRENCE DU PRINCIPE DU CONVOI

Il nous reste à exposer les résultats de la conférence uniquement et exclusivement en ce qui concerne notre question, *le convoi*. Les éléments de cet exposé seront empruntés en entier aux documents publiés sur la conférence (1). Nous indiquerons seulement, à cet égard, que, conformément aux décisions prises par la deuxième séance plénière, le 7 décembre 1908, les séances de la conférence ne furent pas publiques, que ses délibérations furent strictement confidentielles. Cependant il fut établi des procès-verbaux des séances plénières de la conférence donnant un résumé succinct des délibérations. Quant aux séances des commissions, il n'en fut dressé aucun procès-verbal sans autorisation du président.

Tous les memorandums, sauf deux, admirent que

(1) Correspondance and documents respecting the international naval conference (*Miscellaneous*, n° 4, 1909). Proceedings of the international naval conference (*Miscellaneous*, n° 5, 1909). V. aussi le *Livre jaune français*, conférence navale de Londres.

les navires convoyés devaient être dispensés de la visite. Seuls, les memorandums anglais et allemand consacraient le droit, pour les croiseurs belligérants, de visiter les navires convoyés, dans les termes suivants :

Allemagne : Les navires de commerce neutres naviguant sous l'escorte de bâtiments de guerre d'une puissance neutre (convoy) n'en pourront pas moins être arrêtés, soumis à la visite, et, s'il y a lieu, saisis et confisqués.

Grande-Bretagne : Un navire neutre n'a pas droit de résister au droit de visite exercé par un bâtiment de guerre belligérant, en raison de ce qu'il est sous convoy d'un navire de guerre de sa propre nationalité ; la résistance par la force opposée par le navire ou par le bâtiment de guerre neutre à l'exercice du droit de visite, est un motif de condamnation à la fois du navire et du chargement.

Ces divergences signalées emprêssons-nous d'ajouter que le résumé de la quatrième séance de la commission du 13 janvier 1909, constate que, « se rangeant à l'opinion de la presque unanimité », les délégations d'Allemagne et de Grande-Bretagne se déclaraient prêtes à se conformer à la pratique la plus généralement suivie dans un but de conciliation. On décida, à cette occasion, l'impression et la distribution du discours prononcé à ce sujet par lord Desart.

Le premier délégué plénipotentiaire anglais confirmait, dans cet exposé, la disposition de son gouverne-

ment d'admettre le principe de l'exemption du droit de visite dans le cas des navires sous convoi. Après avoir rappelé la divergence de principe qui existe sur ce point, depuis plus de cent ans, entre la Grande-Bretagne et la plupart des autres nations, il constate que, bien qu'ayant perdu de son importance en raison de ce qu'à présent les guerres sont plus rares, la question n'a cependant jamais été réglée et est toujours susceptible d'amener à l'avenir de graves difficultés. Il conclut qu'il importe qu'elle soit résolue par la présente conférence.

« A l'égard de cette question, continue-t-il, la Grande-Bretagne a occupé, on peut le dire, une position à peu près isolée, ce qui a amené mon gouvernement à se demander s'il ne serait pas possible de se conformer à la pratique qui a été plus généralement adoptée ailleurs et d'admettre que, puisque la règle qu'il a maintenue jusqu'à présent a cessé d'être en harmonie avec l'usage communément suivi, elle ne peut guère être considérée comme exprimant un principe généralement reconnu du droit international. Une telle concession de notre part, qui ne serait point insignifiante, aurait naturellement pour motif le désir de mon gouvernement que cette conférence réussisse à concilier les principes opposés qui existent à l'égard des droits des belligérants et des neutres ainsi que la pratique divergente à laquelle ces principes ont donné lieu. Un tel accord nous a paru impossible sans que des concessions réci-

proques soient faites, et c'est justement sur des questions semblables qu'une seule puissance voit d'un œil différent des autres, que des concessions faites dans un esprit de conciliation sont les plus raisonnables. C'est pour ces motifs que mon gouvernement est prêt à adopter, comme faisant partie d'un accord général, le principe plus communément accepté, et d'admettre qu'un vaisseau neutre sous convoi d'un bâtiment de guerre de sa nation est exempt de l'exercice du droit de visite. En faisant cette concession, mon gouvernement a voulu prêter au principe *cessante ratione legis, cessat ipsa lex* une interprétation peut être plus libérale que celle qu'approuveraient ses juristes, mais il a agi ainsi en vue de contribuer au succès de la conférence qu'il a tellement à cœur. »

Il est certain qu'en raison de la singularité de son attitude antérieure sur la question du convoi, l'Angleterre ne pouvait pas en adopter une autre sans chercher à justifier ce changement. Nous avons tenu à citer *in extenso* ce passage de l'exposé de lord Desart pour permettre d'apprécier les motifs mis en avant pour ce changement. Cela nous a paru valoir mieux que tous les commentaires.

Si l'Angleterre s'est ralliée à la théorie du convoi, ce n'est cependant pas sans faire remarquer, comme nous allons le voir tout à l'heure, en les analysant, que ni la base de discussion adoptée sur la question, ni les observations qui la précédaient ne faisaient men-

tion du degré des responsabilités et des obligations incombant dans ce cas aux neutres convoyeurs. Aussi lord Desart déclarait-il immédiatement après le passage ci-dessus rapporté qu'il y aurait pour le pays au nom duquel il parlait « intérêt et utilité notables à connaître de la bouche des représentants des autres puissances la nature et la portée des instructions données à leur force navale au sujet du convoi des navires marchands. »

Et reprenant alors un à un les arguments déjà exposés sur lesquels s'appuyaient les adversaires du convoi, lord Desart ajoutait : « Il est évident que l'on ne doit pas s'attendre à ce qu'un belligérant admette le droit de convoi à *moins* d'être à peu près certain que ce droit ne sera pas mis à profit pour le transport de la contrebande. Il a donc le droit *d'exiger* que le gouvernement neutre exerce une surveillance suffisante en vue d'empêcher les navires porteurs de contrebande de se placer sous le convoi de ses vaisseaux de guerre. » On voit réapparaître là l'opinion anglaise que le convoi n'a servi et ne peut être utilisé que pour favoriser la contrebande. Aussi le plénipotentiaire exprimait-il les desiderata suivants : en premier lieu, il lui paraissait désirable, pour le cas où la conférence aboutirait à un accord général dont ferait partie l'admission du principe du convoi, que les clauses vinssent faire connaître le degré de responsabilité incombant aux neutres, au cas de convoi. Il exprimait également le désir

que la question fût envisagée non seulement « en relation avec la contrebande », mais encore « en relation avec le blocus. » Il soutenait qu'à ce dernier point de vue l'Etat neutre avait « l'obligation de s'assurer que les navires convoyés ne font pas route vers un port bloqué et qu'ils ne s'écartent pas du convoi pour tenter d'entrer dans un tel port pendant que le convoi se trouve dans son voisinage ». « En ce qui concerne des navires qui prêtent l'assistance hostile, portait encore l'exposé nous croyons pouvoir conclure que, d'après l'admission de tout le monde, un gouvernement neutre doit s'assurer que les navires placés sous le convoi de ses bâtiments de guerre ne se livrent point au transport des troupes ou de la correspondance officielle de l'ennemi, et qu'ils ne se sont point fait affréter dans des conditions qui les rendent passibles du traitement à accorder aux navires ennemis. » Enfin, l'Angleterre déclarait expressément n'entendre accorder l'immunité résultant du convoi qu'aux seuls navires de commerce neutres placés sous le convoi d'un bâtiment de guerre de leur pavillon. Quant à ceux placés sous le convoi d'un bâtiment de guerre ennemi, ils doivent continuer à être, comme par le passé, passibles de la saisie et de la condamnation par ce seul motif. Tels étaient les desiderata exprimés par l'Angleterre en retour de l'abandon qu'elle faisait de sa doctrine et de ses pratiques en matière de convoi. Nous remarquerons seulement que les deux résolutions adoptées touchant cette question ne

font mention d'aucun des points soulevés par lord Desart et que les procès-verbaux sont muets également à cet égard. Seul le rapport général y fait allusion dans les termes que nous verrons en commentant le texte de la convention.

Dans les memorandums, la question du convoi avait été, pour la plupart des cas, examinée en même temps que la contrebande de guerre et la base de discussion proposée, concernant le convoi, se trouvait uniquement rattachée à cette question, ainsi qu'on l'a déjà dit. C'est pour cela que nous avons vu lord Desart demander que la question fût examinée « en relation avec le blocus » aussi bien qu'avec la contrebande. Il est possible qu'il y ait eu des hésitations ou des restrictions à ce sujet de la part de la Délégation britannique. Nous voyons, en effet, à la deuxième séance plénière, le 7 décembre 1908, lorsque la base 13, concernant le convoi, fut examinée pour la première fois, le contre-amiral sir C. Ottley répondre à la question de M. Renault sur le point de savoir si le principe du convoi était admis : « la délégation de la Grande-Bretagne admet ce principe en ce qui concerne les vaisseaux saisis pour contrebande. Mais elle réserve son opinion sur le cas de ceux qui sont arrêtés pour violation de blocus. » Sous cette réserve la base 13 fut adoptée. Le laconisme voulu soit des procès-verbaux des séances plénières, soit des résumés des séances de la commission, ne permet pas de se prononcer sur les conditions dans les-

quelles s'est fait l'accord ; il est toutefois permis de penser que c'est pour éviter ces réserves qu'un paragraphe spécial a été consacré au convoi et que le texte relatif à ce point ne se réfère ni à la contrebande ni au blocus.

Quoi qu'il en soit, tous les memorandums, à l'exception de ceux d'Allemagne et d'Angleterre déclaraient, comme nous l'avons déjà dit, admettre l'exemption de visite au cas de convoi. Après l'adhésion de ces deux puissances dans les conditions que nous venons de rapporter, il ne restait plus, le principe étant unanimement admis, qu'à en fixer le texte. Nous allons voir au chapitre suivant, comment on y est parvenu, en prenant pour point de départ les memorandums et la base de discussion proposée au Livre Rouge.

CHAPITRE III

PROPOSITIONS CONTENUES DANS LES MEMORANDUMS ET BASE DE DISCUSSION

La question de savoir à qui appartenait le droit de visite n'était soulevé à l'occasion du convoi que par le memorandum des Etats-Unis. « L'exercice du droit de visite pendant la guerre est restreint aux bâtiments de guerre dûment commissionnés et autorisés », portait le texte adressé par cette puissance. On pourrait croire qu'elle avait jugé à propos d'inscrire une pareille mention en raison de ce qu'elle est désormais seule à n'avoir pas adhéré à la déclaration de Paris de 1856 qui prohibe les courses.

Tous les memorandums, sauf celui d'Italie, par contre, ont soin de stipuler que le bâtiment convoyeur doit être *de la même nationalité* que les navires marchands neutres placés sous son escorte. C'est sans doute pour échapper à l'abus que prévoyait, le 21 août 1800, lord Withworth, quand il objectait au Danemark que « si une frégate danoise peut légalement garantir de toute visite les vaisseaux marchands de cette nation, il s'en

suit naturellement que cette même puissance ou toute puissance quelconque peut, par le moyen du moindre bâtiment de guerre, étendre la même protection sur tout le commerce de l'ennemi, dans toutes les parties du monde. Il ne s'agira que de trouver dans le monde entier civilisé un seul Etat neutre, quelque peu considérable qu'il puisse être, assez bien disposé envers les ennemis pour leur prêter son pavillon et couvrir tout leur commerce sans encourir le moindre risque, car dès que l'examen ne peut avoir lieu, la fraude ne craint plus d'être découverte... » (1)

Les termes employés à cet égard par les memorandums varient, mais ils sont tous très explicites. « Les convois de navires marchands neutres, placés sous l'escorte des bâtiments de guerre *de leur propre Etat* », porte le texte des Etats-Unis d'Amérique. « Les navires marchands neutres escortés par un vaisseau de guerre de leur nationalité » portent ceux de l'Autriche et des Pays-Bas ; « convoyés par un bâtiment de guerre neutre de leur nationalité », lit-on dans les memorandums français et russe. « Les navires de commerce naviguant en convoi sous l'escorte d'un ou plusieurs vaisseaux de la marine militaire de leur pays », porte le texte espagnol, et « un navire neutre sous convoi d'un bâtiment de guerre de sa nationalité », celui du Japon.

Seul, avons-nous dit, le memorandum italien parle

(1) Hautefeuille, p. 86, IV.

de « navires neutres sous l'escorte de navires de guerre » sans préciser davantage.

Les Etats-Unis d'Amérique déclaraient ces navires exempts, non du droit de visite, qu'ils passaient sous silence, mais *du droit de recherche*. Nous savons la différence qu'il y a entre les deux.

Les autres Etats disaient « exempts de la visite des belligérants » d'après le texte espagnol ; « exempts de toute visite » d'après celui de l'Italie, des Pays-Bas, de Russie ; « exempts d'enquête et de visite de la part du belligérant » d'après celui du Japon. Le texte français portait : « on doit s'abstenir absolument d'exercer le droit de visite. »

L'Autriche ne se prononçait pas. Son texte faisait un exposé des deux opinions en présence, soulignait que l'exemption était *presque* généralement admise, mentionnait la pratique britannique, reproduisait les arguments des tribunaux de prises de ce pays, et concluait ainsi : « Il va de soi qu'une réforme pourrait tenir compte de ces observations justes, sans doute, à quelques égards. La plupart d'entre elles perdraient toute importance, si l'on fixait d'un accord unanime la notion de la contrebande, notamment en la restreignant au matériel de guerre. » C'est là, en somme, l'opinion et l'attitude d'un Etat profondément désintéressé dans la question et dont la présence à la conférence a sa raison d'être dans sa qualité de « second » d'une autre

puissance, suivant le mot de l'empereur d'Allemagne, dans une autre circonstance analogue.

Un certain nombre de textes s'en tenaient à cette affirmation ; c'était le cas pour celui d'Espagne et celui de Russie.

Les autres faisaient connaître les conditions auxquelles serait obtenue l'exemption prévue. « Sur les assurances convenables du commandant du convoi, appuyées sur un examen complet » (des papiers de bord, vraisemblablement), portait le texte des Etats-Unis.

L'opinion de la France spécifiait « qu'on doit se borner, en pareil cas, à demander au commandant du convoi la déclaration que les navires n'appartiennent pas à l'ennemi et ne sont engagés dans aucun commerce illicite. »

Les Pays-Bas reconnaissent le droit à l'exemption du moment où « le commandant du convoi déclare que les papiers de bord des navires convoyés sont en ordre et qu'il ne se trouve pas de contrebande dans la cargaison. »

D'après le Japon, le commandant doit déclarer « que le navire convoyé n'a pas de contrebande à bord, n'est pas engagé dans une tentative de violation de blocus, n'accomplit pas un service contraire à la neutralité au profit de l'autre belligérant et que ses papiers de bord sont réguliers et complets. » Cette déclaration devait être faite *par écrit*, elle devait en outre porter le nom et la nationalité ainsi que les ports de départ et de des-

mination du navire. Après toutes ces mesures, le memorandum japonais réservait encore le « cas de grave suspicion », qui n'était pas autrement précisé, et pour lequel aucune disposition n'était prévue.

D'après l'Italie, « la déclaration du commandant du bâtiment de guerre suffisait pour justifier du pavillon et de la cargaison des navires escortés. »

« Il pourra toutefois lui être demandé une déclaration par écrit contenant la liste des navires placés sous sa protection, ajoutait le memorandum italien, et l'assurance qu'aucun objet de contrebande de guerre, pour le compte ou la destination de l'ennemi, ne se trouve à leur bord. »

On remarquera que des divers textes qui viennent d'être rapportés, il résulte qu'au cas de convoi les seules justifications exigées consistent dans des déclarations verbales ou écrites du commandant du navire de guerre, à l'exclusion de toute vérification, portant même sur les papiers du bord. Il semble que les Etats-Unis faisaient exception à cette règle, puisque le texte de leur memorandum limitait l'exemption résultant du convoi au *droit de recherche*, paraissait maintenir le droit de visite. Ils mentionnaient en outre des « assurances convenables » à exiger du commandant du convoi qui semblait devoir laisser une large place à l'arbitraire.

Deux Etats prévoyaient le cas où la religion ou la bonne foi du commandant aurait été surprise, ce que

sans doute le memorandum japonais comprenait sous l'expression imprécise de « cas de grave suspicion » et pour lequel il ne prévoyait aucune règle. La France et l'Italie, au contraire, dans cette hypothèse envisagée par elles, prévoyaient les mesures suivantes : « Si cependant, lit-on dans le memorandum de la première, on a lieu de soupçonner que la religion du commandant du convoi a été surprise, on doit lui communiquer les soupçons : c'est à lui seul qu'il appartiendrait dans ce cas de procéder à la visite des bâtiments suspectés. » C'est d'ailleurs à peu près identiquement dans les mêmes termes que la question est solutionnée (1) par le memorandum d'Italie.

On voit que le principe de l'exemption du convoi est par là maintenu et sauvegardé d'une manière absolue.

Dans les observations qui suivaient, au Livre Rouge, les extraits des memorandums, on posait les deux questions suivantes : « Peut-on dire que cette règle (de l'exemption de visite en cas de convoi) est actuellement si répandue qu'elle peut être considérée comme constituant un principe généralement reconnu du droit international ? En pareil cas, ne doit on pas reconnaître également comme un usage consacré qu'en

(1) « S'il existait des motifs pour supposer que la bonne foi du commandant a été surprise, communication de ces soupçons sera faite au commandant qui procédera, seul, à la visite du navire suspect. »

cas de suspicion, le belligérant peut demander au commandant du convoi de procéder lui-même à une visite ? »

La base de discussion suivante était proposée sous le n° 13 : « Le navire neutre sous convoi de son pavillon est exempt de visite. Si, cependant, on a lieu de soupçonner que la religion du commandant du convoi a été surprise, on doit lui communiquer les soupçons. C'est à lui seul qu'il appartient en ce cas de procéder à la visite des bâtiments suspects. »

Il nous reste à faire connaître les textes adoptés et à les commenter, ce que nous ferons dans le chapitre suivant en nous aidant des rapports et des procès-verbaux.

CHAPITRE IV

TEXTE ADOPTÉ PAR LA CONFÉRENCE ET SON COMMENTAIRE

Nous n'étonnerons personne en disant que la *base 13* ne donne pas lieu à de longues discussions après que les deux puissances dissidentes eurent déclaré se rallier au principe qui y était posé.

Cependant, la question figure au procès-verbal de la quatrième séance plénière, le 11 décembre 1908, et au résumé de la quatrième séance de la commission, le 13 janvier 1909. A la première de ces séances fut examinée la question de savoir qui, en cas de suspicion, doit être juge du caractère innocent ou non de la cargaison convoyée. Sur ce point, M. Fromageot, délégué technique pour la France, donnait la solution suivante : « S'il appartient au commandant de procéder, disait-il, sur la demande du croiseur belligérant à la visite des bâtiments convoyés, cela ne veut pas dire que c'est à lui de décider *du caractère* de la marchandise convoyée. *Le commandant du convoi n'a qu'à se conformer à la prétention de celui du bâtiment belligérant.* S'il juge cette prétention mal fondée, il en réfèrera à son gou-

vernement, et la question restera à régler entre ce dernier et le gouvernement belligérant. »

M. Fusinato, délégué plénipotentiaire italien, faisait remarquer que s'il devait être facile de déterminer si un objet était ou non de contrebande en se reportant à la liste établie, soit d'après la convention générale, soit d'après la déclaration du belligérant, qu'il n'en serait pas de même lorsqu'il s'agirait de déterminer la qualité de contrebande d'un objet en relation avec sa destination. « Jusqu'à quel point, disait-il, le commandant du navire capteur peut-il se faire juge du caractère de contrebande du chargement en relation avec sa destination. » Et il concluait que les doutes qui pourraient se présenter dans le cas où il faudrait déterminer si le lieu de destination est une place fortifiée ou non, si le destinataire est ou non fournisseur de l'ennemi, et ainsi de suite, étaient susceptibles de faire peser de très graves responsabilités sur le commandant du navire capteur. A quoi M. Fromageot se bornait à répondre que la destination était une question de fait et non pas d'appréciation personnelle.

A la quatrième séance de la commission, la question qui s'est posée est celle de savoir ce qui doit advenir, dans le cas où un vaisseau convoyé aurait été convaincu, à la suite de la visite faite par le commandant du convoi, à la demande d'un croiseur belligérant, de transporter de la contrebande. Deux solutions ont été présentées, et on a hésité entre les deux alternatives suivantes : con-

server ou retirer au navire incriminé la protection résultant du convoi.

Dans cette dernière opinion, du moment où le croiseur belligérant a fait constater, par l'entremise du commandant du convoi, que la cargaison n'était pas innocente, le navire qui a trompé celui-ci peut être saisi : il perd tout droit à sa protection et se trouve dans la situation d'un navire isolé rencontré en pleine mer.

La délégation d'Autriche-Hongrie, dans un exposé fait par le baron de Jeduia-Palombani, proposait au contraire de maintenir au navire convaincu de fraude la protection du commandant du convoi, et de permettre à celui-ci de continuer sa route, « en s'obligeant toutefois à débarquer les marchandises qualifiées de contrebande au port neutre le plus proche. »

On laissa au comité d'examen le soin de choisir entre ces deux solutions. On verra par l'article 62 *in fine* que ce fut la première qui triompha. Il fut décidé dans ce cas que la protection du convoi serait retirée *ipso facto* au navire trouvé porteur de contrebande, sous la réserve qu'aucune contestation ne puisse s'élever sur la nature de celle-ci.

Telles sont les seules discussions dont les documents relatifs à la conférence révèlent la trace.

Quant au texte adopté touchant le convoi, il forme le chapitre VII des décisions de la conférence et comporte deux articles.

ART. 61. — *Les navires neutres sous convoi de leur pa-*

villon sont exempts de visite. Le commandant du convoi donne par écrit, à la demande du commandant d'un bâtiment de guerre belligérant, sur le caractère du navire et sur leur chargement toutes informations que la visite servirait à obtenir.

Cet article limite, d'une manière bien nette et bien catégorique, l'exemption de visite au profit du navire neutre au cas où il est convoyé par un navire de guerre de sa nation. Précédemment, on se demandait, en effet, si un bâtiment de guerre neutre, escortant un convoi également neutre, mais *d'une autre* nation, assurait à ce convoi l'exemption de visite à l'égard des belligérants.

La question était très controversée. Le droit à l'exemption avait été consacré, lors de la première déclaration de neutralité armée, par l'article 5 du traité du 9 juillet 1780 entre la Russie et le Danemark dans les termes suivants : « Si pourtant il arrivait que les vaisseaux marchands de l'une des puissances se trouvasent dans un parage où les vaisseaux de guerre de la même nation ne fussent pas stationnés, et où ils ne pourraient pas avoir recours à leurs propres convois, alors le commandant des vaisseaux de guerre de l'autre puissance, s'il en est requis, doit de bonne foi et sincèrement leur prêter le secours dont ils pourraient avoir besoin, et, en tel cas, les vaisseaux de guerre et les frégates de l'une des puissances serviront de soutien et d'appui aux vaisseaux marchands de l'autre. Bien entendu cependant que les réclamants n'auraient fait

aucun commerce illicite, ni contraire aux principes de la neutralité » (1).

Cette clause se trouve reproduite dans tous les traités de neutralité armée. La plupart des autres traités, qui stipulent le droit des neutres de faire escorter leurs navires, sont muets sur la question ou bien se bornent à stipuler que la simple déclaration du commandant du convoi que les navires qu'il escorte n'ont à bord aucune contrebande de guerre doit suffire pour qu'aucune visite n'ait lieu (2).

Gilles (3) cite les traités du 30 septembre 1800 entre la France et les Etats-Unis et celui du 30 octobre 1824 entre les Etats-Unis et la Colombie où il est exigé que la déclaration contienne que les navires escortés sont de la même nation que le bâtiment convoyeur.

Hautefeuille, après avoir longuement examiné la question, concluait, ainsi que le commandant Ortolan, que l'immunité ne pouvait être accordée qu'aux bâtiments de la même nation. Gilles, tout en faisant une distinction — désormais sans intérêt — entre les puissances qui avaient un traité contenant un article analogue à l'article 5 du traité de 1780 précité, conclut dans le même sens (4).

(1) Martens, t. III, p. 489.

(2) Cette clause figure à l'article 29 du traité du 1^{er} mars 1801 entre la Russie et la Suède.

(3) *Loc. cit.*, p. 464.

(4) Nous n'examinerons ici ni l'hypothèse dans laquelle des navi-

Dans son rapport, M. Renault justifie dans les termes suivants l'adoption de la règle écrite dans l'article 61 : « Le motif en est que le croiseur belligérant doit trouver dans les affirmations du commandant du convoi la garantie que lui procurerait l'exercice même du droit de visite ; il ne peut, en effet, révoquer en doute ces affirmations, données par l'agent officiel d'un gouvernement neutre, sans manquer à la courtoisie internationale. Si les gouvernements neutres laissent les belligérants visiter les navires portant leur pavillon, c'est qu'ils ne veulent pas prendre la charge de la surveillance de ces navires, et qu'alors ils permettent aux belligérants de se protéger eux-mêmes. La situation change quand un gouvernement neutre entend prendre cette charge ; le droit de visite n'a plus la même raison d'être ». Comme le remarque immédiatement après le rapporteur, « il résulte de cette explication de la règle donnée pour le convoi que le gouvernement neutre s'engage à donner aux belligérants toute garantie que les navires convoyés ne profitent pas de la protection qui leur est assurée pour agir contrairement à la neutralité, — par exemple pour transporter de la contrebande de guerre, pour fournir à un belligérant une assistance hostile, pour tenter de violer un blocus ». Le rapport conclut qu'il faut

res marchands neutres sont convoyés par un navire de guerre ennemi, ni celle où des navires marchands ennemis naviguant sous l'escorte d'un navire de guerre d'une puissance neutre, où la question à envisager n'est plus une question de convoi.

dra une surveillance sérieuse exercée au départ sur les navires devant être convoyés, et cette surveillance devra se poursuivre au cours du voyage. « Le gouvernement devra, ajoute-t-on encore, procéder avec vigilance pour empêcher tout abus du convoi, et il donnera en ce sens des instructions précises à l'officier chargé de commander un convoi. »

Ces recommandations multipliées semblent être l'écho des discussions qui ont eu lieu au sein de la conférence. Et malgré que les résolutions votées ne fassent mention d'aucune prescription à cet égard, elles paraissent destinées à donner satisfaction aux tenants de l'opposition dont elles reproduisent la plupart des objections.

Quand le croiseur belligérant rencontre un convoi, il doit s'adresser au commandant de ce convoi. Ce dernier doit, à la demande du commandant du croiseur, lui donner *par écrit* toutes les informations, porte le texte, qui est très large, que la visite servirait à obtenir. « On exige une déclaration écrite, aux termes du rapport, parce qu'elle empêche les équivoques et les malentendus, qu'elle engage plus la responsabilité du commandant ». Ainsi que le constate le rapporteur, elle a pour but de rendre la visite inutile puisqu'elle a les mêmes résultats que celle-ci.

Le plus souvent, les rapports des deux officiers se borneront à cette demande et à cette déclaration écrite. Mais on a dû envisager l'hypothèse dans laquelle le commandant du croiseur aurait de sérieuses raisons de

croire que la religion du commandant du convoi a été surprise, qu'un navire convoyé dont les papiers paraissent en règle et ne présentent rien de suspect transporte, *en fait*, de la contrebande adroitement dissimulée. L'article 62 a prévu cette situation et a posé des règles pour la solutionner. Il semble, d'après l'exemple donné au rapport, que cet article 62 n'ait été écrit que pour le cas de contrebande. On y lit en effet : « le croiseur peut avoir de sérieuses raisons de croire que la religion du commandant du convoi a été surprise, qu'un navire convoyé dont les papiers paraissent en règle et ne présentent rien de suspect, transporte, *en fait*, de la contrebande adroitement dissimulée ». Cependant les termes employés par le texte sont assez larges pour embrasser toutes les hypothèses, aussi bien celle de violation de blocus ou d'assistance hostile que celle de contrebande. Si le commentaire donné par le rapporteur vise seulement le cas de contrebande, ce doit être, soit parce qu'on a pensé que c'est cette hypothèse qui se produirait le plus fréquemment, soit que c'est en cette matière qu'il y aurait le plus facilement lieu à conflit, à raison de la difficulté qu'il peut y avoir de déterminer si le chargement est ou non de contrebande. Nous avons vu que cette question a été soulevée au cours des débats par M. Fusinato.

ART. 62. — *Si le commandant du bâtiment de guerre belligérant à lieu de soupçonner que la religion du commandant du convoi a été surprise, il lui communique ses soupçons. C'est au commandant du convoi seul qu'il*

appartient en ce cas de procéder à une vérification. Il doit constater le résultat de cette vérification par un procès-verbal dont une copie est remise à l'officier du bâtiment de guerre. Si des faits ainsi constatés justifient, dans l'opinion du commandant du convoi, la saisie d'un ou de plusieurs navires, la protection du convoi doit leur être retirée.

Des soupçons ayant été communiqués, une première question surgit, c'est de savoir à qui il appartient de décider s'il y a lieu à vérification. D'après le texte, il semble qu'il doit y avoir vérification par cela seul que des soupçons sont communiqués, qu'elle est obligatoire. S'il en est ainsi, le principe de l'exemption de la visite, si solennellement affirmé à l'article précédent, serait en fait gravement atténué par la pratique qui ne manquerait pas de s'établir ; toutes les fois que le croiseur aurait intérêt, serait-ce seulement pour causer un retard préjudiciable aux navires du convoi, il émettrait des soupçons qui entraîneraient la vérification.

Nous noterons cependant que le rapport porte ces mots : « une vérification peut être jugée nécessaire ». Un pouvoir d'appréciation est donc réservé. Il n'y aurait donc pas alors vérification par cela seul que des soupçons seraient émis.

Mais ce pouvoir, s'il existe, à qui appartient-il ? Le texte de la convention comme celui du rapport sont muets sur ce point. C'est le cas de répéter une observation que nous avons souvent entendu faire par M. Re-

nault à son cours, au sujet de la portée et de l'efficacité des conventions internationales qu'il commentait. On a beau faire, établir des règles où l'on s'efforce de faire entrer toutes les hypothèses qu'on peut prévoir, disait notre savant maître, il arrive toujours un moment où ces règles sont insuffisantes et où il faut avoir recours, faire appel à la bonne volonté des contractants. Il nous semble bien que, dans la situation exposée plus haut, on se trouve dans un de ces cas.

Donc, s'il suffit qu'un soupçon soit émis par le commandant du croiseur pour que la vérification soit de droit, il n'y a plus d'exemption au profit des navires convoyés. S'il appartient au commandant du convoi *seul* de décider s'il sera procédé à la vérification prévue, toutes les garanties établies à l'article 62 pour empêcher le convoi de dégénérer en abus seront annihilées, car se sera surtout quand les soupçons seront fondés qu'on refusera de procéder à la vérification. Et alors, il n'y aurait plus qu'à faire appel, au cas où la conciliation serait impossible, à l'arbitre de dernier ressort dans tous les conflits humains, *la force*, que la convention était destinée précisément à écarter. Tel est, en théorie et d'une manière abstraite, le conflit qui peut surgir en la circonstance. En fait, cependant, si on y regarde d'un peu près, les choses semblent devoir se passer différemment. Le commandant du bâtiment de guerre qui émettra des soupçons devra d'abord sinon les justifier — ce qui pourrait être difficile —, au moins les préci-

ser. Ces précisions l'amèneront à faire connaître soit un fait, soit un indice qui les motive. D'autre part, ils porteront sur un ou plusieurs points *déterminés* dont il demandera la vérification. Dans ces conditions, il semble que, dans la plupart des cas, les règles posées par l'article 62 doivent fonctionner d'une manière satisfaisante. A l'appui de l'interprétation que nous venons de donner, nous noterons le terme employé par le texte pour désigner l'opération qui doit être effectuée en suite des soupçons. On n'a dit ni *visite*, ni *recherche* ; ces deux termes ayant une signification technique, l'emploi de l'un ou de l'autre aurait pu être interprété en ce sens qu'au cas de soupçons exprimés, le droit à l'exemption de visite disparaissait. Non, on a dit *vérification*. Les soupçons, en effet, aboutissent en somme à mettre en doute l'exactitude des faits consignés dans la déclaration, la conformité, si mieux on aime, de celle-ci, sur un point donné, avec la réalité. C'est à la *vérification* de ce point qu'il y a donc lieu de procéder.

Quant à la manière d'effectuer cette vérification, le texte de l'article 62 et ceux du rapport trahissent d'une manière très apparente les discussions qui n'ont pas manqué de se produire au sein de la conférence. Le texte, en conformité avec le principe de l'exemption de visite posé à l'article précédent, est très net : « C'est au commandant du convoi *seul* qu'il appartient en ce cas de procéder à une vérification ». Décider autrement eût

abouti à détruire le bénéfice du principe précédemment admis, c'eût été retirer au convoi la plus grande partie de son utilité que d'admettre que le seul fait d'émettre des soupçons, même dans les conditions que nous venons d'examiner, faisait disparaître le bénéfice du convoi.

Le rapport confirme d'abord expressément les dispositions du texte, en disant : « une vérification peut être jugée nécessaire. Elle est faite par le commandant du convoi ; *c'est lui seul qui exerce l'autorité sur les navires placés sous sa protection.* »

Il ajoute immédiatement après : « Il a paru toutefois que l'on éviterait souvent bien des difficultés, s'il était permis au belligérant d'assister à cette vérification ; autrement il lui serait toujours possible de suspecter, sinon la bonne foi, du moins la vigilance ou la perspicacité du visiteur. Mais *on n'a pas cru devoir imposer* au commandant du convoi l'obligation de laisser l'officier du croiseur assister à la vérification. Il agira comme il le jugera bon : s'il accepte l'assistance d'un officier du croiseur, ce sera un acte de courtoisie et de bonne politique. »

En résumé, on maintient, en droit, le principe de l'exemption, mais, en fait, on recommande d'adopter dans la pratique la transaction déjà admise dans la convention de 1801 entre l'Angleterre et la Russie. On y ajoute, comme garantie, l'obligation, *dans tous les cas,*

de dresser un procès verbal de la vérification et d'en donner copie à l'officier du croiseur.

Cette pièce, ainsi que la première déclaration écrite, peuvent avoir une grande importance. Elles peuvent permettre, dans la suite, de faire la preuve, en les rapprochant de faits qui se seront produits depuis, de leur inexactitude ou du bien fondé des soupçons.

Les vérifications peuvent aboutir à plusieurs situations qui sont prévues, soit au rapport, soit au texte. En premier lieu, comme nous avons vu M. Fusinato le faire observer, « des divergences peuvent s'élever entre les deux officiers, spécialement à propos de la contrebande conditionnelle. Le caractère du port auquel sont destinés des blés peut être contesté ; est-ce un port de commerce ordinaire ? Est-ce un port qui sert de base de ravitaillement pour les forces armées ? Voici la solution à laquelle on s'est arrêté et que donne expressément le rapport : « *La situation de fait produite par le convoi doit être, en ce cas, maintenue.* Il pourra seulement y avoir une protestation de la part de l'officier du croiseur et la difficulté sera réglée par la voie diplomatique. »

L'autre situation visée est la suivante. Au contraire de ce que nous venons de voir, il n'y a pas de contestation possible, et l'officier commandant le convoi lui-même reconnaît qu'un de ses navires transportait, à son insu, de la contrebande. Dans ce cas, « le navire n'a plus droit à la protection, parce que la condition à laquelle

cette protection était subordonnée n'a pas été remplie. Il a trompé son propre gouvernement d'abord, et essayé de tromper un belligérant. Il doit alors être traité comme un navire de commerce neutre qui, dans les circonstances ordinaires, rencontre un croiseur belligérant et est visité par lui. Il ne peut se plaindre d'être ainsi traité rigoureusement parce qu'il y a dans son cas *une aggravation de la faute commise par un transporteur de contrebande* ». Cette solution est donnée par le texte de l'article 62 dans les termes suivants : « Si des faits ainsi constatés justifient *dans l'opinion du commandant du convoi*, la saisie d'un ou de plusieurs navires, la protection du convoi doit leur être retirée. »

Il semble que cette dernière hypothèse soit de nature à se produire rarement. Le discrédit qui ne manquerait pas, dans ce cas, de rejaillir sur l'Etat à qui appartient le navire convoyeur nous paraît de nature, soit peut-être à rendre le convoi encore plus rare qu'il ne l'a été au cours des guerres du XIX^e siècle, soit aussi à inciter les Etats neutres à procéder avec la vigilance qui leur est recommandée au rapport. Il arriverait, en effet, que l'Etat convoyeur serait soupçonné, en pareil cas, par l'opinion publique d'avoir voulu favoriser la contrebande. Il pourrait même être rendu responsable par le belligérant et être considéré comme déchu de son droit à la qualité de neutre. Nous pensons donc qu'il y a là un moyen d'une efficacité indiscutable pour

pousser les gouvernements neutres; qui recourront encore au convoi, à exercer une surveillance sérieuse soit au départ, soit en cours de route, et à donner à leurs officiers chargés de les commander des instructions très précises et très rigoureuses.

Telles sont les dispositions auxquelles s'est arrêtée la conférence de Londres en matière de convoi.

CONCLUSION

Arrivé à ce point de notre travail, il nous sera permis de jeter un coup d'œil en arrière et de repasser, aussi brièvement que possible, en revue les diverses phases qu'a traversées la théorie du convoi. Nous l'avons vu naître à l'époque où se disputait l'empire de la mer. Elle fut imaginée par les neutres pour échapper aux abus du droit de visite tel que l'exerçaient les belligérants. A l'époque de la première déclaration de neutralité armée, le convoi n'avait cependant pas pris une importance suffisante pour qu'il en fût fait mention dans cette déclaration. Elle est muette à cet égard. Mais, presque aussitôt après, il fut reconnu par un belligérant, et vingt ans plus tard, ce fut cette question qui donna naissance à la deuxième Ligue de neutralité. Depuis, la question avait passé au second plan parmi

celles qui intéressaient les grandes puissances navales. Le convoi avait été peu pratiqué au cours du XIX^e siècle, comme nous l'avons vu. Les opinions n'en restaient pas moins partagées : l'Angleterre, d'une part, à laquelle se joignit l'Allemagne lors de la conférence de Londres, continuant seule à refuser d'exempter de visite même les navires convoyés, d'autre part, toutes les autres nations sans exception admettant que la présence d'un navire de guerre neutre à la tête d'un convoi de navires marchands de sa nation devait procurer à ceux-ci une immunité complète en matière de visite.

Désormais, sur ce point comme sur tous ceux sur lesquels l'accord a pu se faire à Londres, il n'y a plus qu'une seule règle et qu'une seule doctrine. Il est à espérer qu'en fait, lors de l'application de ces règles, si le malheur des temps veut qu'il en soit fait application, aucune divergence ne s'élève sur l'interprétation qu'elles doivent recevoir et sur les pratiques auxquelles elles doivent donner lieu. Cet espoir a d'autant plus de chance de se réaliser et l'unité de doctrine et de pratique sera d'autant plus facilement obtenue qu'une juridiction internationale, la Cour internationale des Prises, pourra contribuer d'une manière efficace à atteindre ce résultat.

En ce qui concerne la solution adoptée par la conférence, en notre matière, une remarque s'impose, à notre avis. C'est que ce n'est pas la doctrine affirmée

par la déclaration de neutralité de 1801 qui a triomphé à Londres, en 1909, lorsque s'est fait l'accord entre toutes les puissances armées, pas plus que celle soutenue par les belligérants. Pas plus en matière de convoi que quand il s'agit de blocus notamment, la thèse de la Ligue n'a pas été admise. Dans les deux matières dont nous venons de parler, la théorie soutenue par la Ligue était un peu simpliste. C'est ainsi qu'il a été reconnu qu'en raison des engins de destruction dont on dispose présentement, exiger, comme elle le faisait pour que le blocus fût valable, que les forces bloquantes fussent arrêtées et stationnées, équivalait à le rendre impossible, tant il présenterait de danger pour celui qui l'aurait établi. Cette règle a donc dû être abandonnée, et, de ce fait, le blocus par croisière — entendu sans doute autrement qu'il n'avait été pratiqué souvent — a été admis. Un fait analogue s'est produit à propos du convoi. Les ligues des neutres demandaient que, du moment où un navire de guerre neutre convoyait des vaisseaux marchands, il fût totalement exempté de la visite, et cela sans restriction comme sans exception. C'était, comme le soutenait non sans raison l'Angleterre, favoriser et encourager les abus de toute sorte qui peuvent être commis sous le couvert du convoi. Nous avons vu que la règle adoptée par la conférence de Londres se rapproche sensiblement, à quelques détails près, de la solution transactionnelle à laquelle étaient déjà arrivées, en 1801, l'Angleterre et la Russie dans le traité

dont nous avons rapporté les clauses. Cette double constatation est de nature à accentuer encore le caractère transactionnel des décisions de la conférence navale souligné par le rapporteur général.

Si, maintenant, nous avons à apprécier ces décisions, spécialement à propos du convoi, nous serions tenté de penser qu'elles seront d'une application excessivement rare. Il nous semble qu'au cours d'une grande guerre navale, les Etats neutres, au lieu de laisser les vaisseaux composant leur flotte de guerre s'éparpiller à travers les mers pour convoier leurs bateaux de commerce, les tiendront groupés, réunis en escadre sur les points de leur territoire ou de leurs colonies qui seraient susceptibles d'être atteints par les belligérants, ou prêts à intervenir à toute éventualité, le cas échéant. Les grandes nations éloignées du théâtre de la guerre enverront sur place des stationnaires pour protéger leurs nationaux, comme cela s'est fait lors de la guerre russo-japonaise. Mais il nous semble que les raisons au moyen desquelles on explique la diminution des convois formés au cours des dernières guerres, que ces raisons valent toujours et qu'elles doivent, à l'avenir, contribuer à en restreindre encore le nombre. Encore une fois, les neutres, au moment d'une guerre navale, auront à tenir « leur poudre sèche et leur épée aiguisée », selon une expression qui a fait fortune et, pour cela, leur premier soin devra consister à grouper

leurs forces navales ou à les employer à des besognes d'une utilité plus pressante que celle des convois. Ceci paraît devoir s'appliquer même au cas où il s'agirait d'approvisionner la population pacifique d'un pays comme l'Angleterre. Les intéressés auraient alors à choisir le moindre entre les deux inconvénients auxquels ils se verraient exposés : subir la visite de leurs navires marchands ou appauvrir d'une ou plusieurs unités les forces navales dont ils disposent. Or, toutes les précautions prises pour déterminer la contrebande de guerre, le blocus, l'assistance hostile, ont toutes tendu à déterminer les inconvénients et les dangers de la visite, et, comme conséquence, à restreindre l'utilité qu'il y aura pour les neutres de recourir au convoi.

La conférence ne pouvait pas ne pas s'en occuper, sans doute ne serait-ce qu'en raison des difficultés auxquelles il avait autrefois donné lieu, et aussi à cause de l'irréductible opposition faite jusqu'à cette date, sur ce point, par l'Angleterre. Cette question de doctrine mise à part, nous sommes, encore une fois, très portés à douter, pour les raisons que nous venons de donner, de l'utilité du convoi dans l'avenir. Et nous pensons que les neutres y recourront de moins en moins.

Les règles posées n'en constituent pas moins un progrès appréciable très important, puisque, quoi qu'il arrive, elles serviront le cas échéant, si ces prévisions se

trouvaient contredites par les faits, à restreindre les calamités qu'entraîne nécessairement avec elle une grande guerre, en permettant, sans nul doute, de contenir les belligérants et de garantir les neutres dans une mesure que l'expérience d'une guerre navale, bien que non désirable, pourra seule faire connaître.

Vu :

Le Doyen,

P. CAUWÈS.

Vu :

Le Président de la Thèse,

CAPITANT.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.	1
-----------------------	---

TITRE PREMIER. — **Du droit de visite.**

CHAPITRE UNIQUE. — Sa raison d'être. — Des conditions dans lesquelles il s'exerce. — Des navires soumis à la visite. — Des inconvénients qu'il entraîne	7
---	---

TITRE II. — **Historique du Convoi.**

CHAPITRE PREMIER. — Depuis les origines jusqu'au XVIII ^e siècle	30
CHAPITRE II. — Le convoi au cours du XIX ^e siècle jusqu'à la Conférence de Londres.	48
CHAPITRE III. — Arguments pour et contre le convoi.	59
CHAPITRE IV. — Attitude nouvelle de l'Angleterre sur les questions de droit maritime international et en particulier sur le convoi	72

TITRE III. — **La Conférence navale de Londres.**

CHAPITRE PREMIER. — Les causes de sa réunion. — Son programme, son fonctionnement	83
CHAPITRE II. — Adoption par la conférence du principe du convoi	104

Beugnot. — 10

CHAPITRE III. — Propositions contenues dans les memoran-	
dums et bases de discussion.	409
CHAPITRE IV. — Texte adopté par la Conférence et son com-	
mentaire	416
CONCLUSION	430

LA ROCHELLE, IMPRIMERIE NOUVELLE NOEL TEXIER
